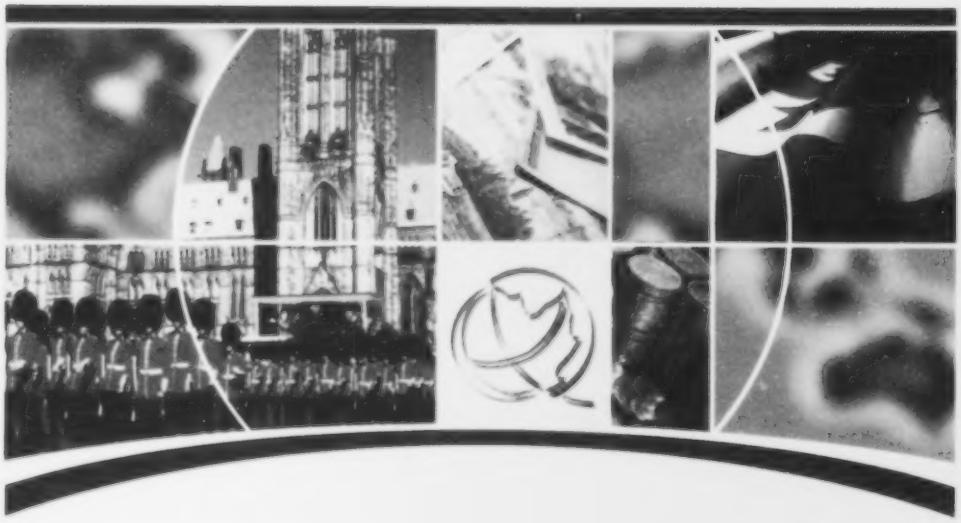
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
(Commerce international)

Department of Foreign Affairs and International Trade
(International Trade)

Canada



Les recherches *en politique commerciale*

2004

105-05424/

Les *recherches* en politique commerciale 2004

John M. Curtis et Dan Ciuriak
éditeurs

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2004

Papier :

N° de catalogue: IT1-1/2004F
ISBN: 0-662-78602-5

PDF :

N° de catalogue: IT1-1/2004F-PDF
ISBN: 0-662-78603-3

HTML:

N° de catalogue: IT1-1/2004F-HTML
ISBN: 0-662-78604-1

(Also published in English)

Table des matières

Avant-propos
Robert Fonberg.....i

Partie I: Le Contexte d'Évolution pour le Système Marchand Multilatéral

De Cancún à Genève :
qui, des optimistes ou des pessimistes, avait raison?
Ailish Johnson et Dan Ciuriak.....1

La participation politique informelle à l'OMC :
les mini-ministérielles sont-elles une bonne idée?
Robert Wolfe.....33

Aborder les questions systémiques au sein de l'OMC :
Leçons des enjeux de Singapour
Erick Duchesne.....112

Partie II: Questions du Commerce et du Développement

Le système de commerce mondial :
défis et possibilités sous l'angle du développement
Paul Mably en collaboration avec Susan Joekes et Khaled Fourati.....161

Le renforcement des capacités pour le développement par le commerce : Aperçus de l'APEC
Pierre Sauvé.....205

Cadre pour la réduction de la pauvreté au moyen du renforcement des capacités liées au commerce
Blanka Pelz.....235

Partie III: Le développement du politique du Canada sur le commerce et l'investissement : Enjeux Analytiques

Élaboration de la politique commerciale canadienne : consultations auprès des intervenants et recherche en politique gouvernementale
Dan Ciuriak 259

Le modèle commercial de Commerce international Canada, version 1.0
Evangelia Papadaki, Marcel Mérette, Yu Lan et Jorge Hernández 299

Commerce Canada–États-Unis et production et emploi dans les États américains
Joseph F. Francois et Laura M. Baughman 319

La santé, l'éducation et les services sociaux au Canada : l'incidence de l'AGCS
J. Anthony VanDuzer 343

Avant-propos

Ce volume présente les résultats de recherches et d'analyses reliés au commerce effectués au cours de l'année dernière par, ou en collaboration avec le ministère du Commerce international. Lancée en 2001 conséquemment à l'engagement pris par le gouvernement du Canada en vue de favoriser le développement de sa capacité de recherche, la collection *Les recherches en politique commerciale* en est maintenant à sa quatrième édition.

Les volumes précédents de la collection ont porté sur le débat qui a eu cours dans les milieux de la politique commerciale depuis l'étape mémorable de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, y compris le lancement et les premières étapes des négociations du Cycle de Doha. Les commentaires recueillis ont mis en évidence les questions d'actualité allant de l'augmentation soudaine de l'intérêt pour les accords commerciaux régionaux après Seattle aux questions touchant le commerce et la sécurité après les événements du 11 septembre, en passant par l'articulation continue de l'interface entre les accords du commerce international et les investissement et la politique nationale.

Le volume de cette année s'inscrit dans la même veine. La première partie aborde les problèmes que le Programme de développement de Doha devait résoudre pour surmonter l'échec des négociations de la cinquième réunion ministérielle de l'OMC à Cancún pour conclure l'accord-cadre de juillet 2004 pour des négociations qui pourraient maintenant mener à des résultats ambitieux.

La deuxième partie passe en revue les aspects du commerce international liés aux questions de développement, sans omettre la question de l'assistance technique et le renforcement des capacités liées au commerce qui peut conduire à un accord pour le Programme de développement de Doha.

La troisième partie examine de plus près les questions propres au Canada. Les quatre chapitres décrivent respectivement la façon dont la politique commerciale canadienne est élaborée,

façon dont la politique commerciale canadienne est élaborée, y compris le rôle des consultations et de la recherche; le nouveau modèle informatique d'équilibre général du nouveau ministère du Commerce international pour analyser les conséquences des changements de la politique commerciale au Canada; une analyse de l'importance du commerce Canada–États-Unis sur le niveau d'emploi des États américains; et une grande analyse de l'effet des obligations actuelles du Canada aux termes de l'Accord général sur le commerce des services sur la formation de la politique et la prestation des services de santé et d'éducation et des services sociaux.

Grâce à ce volume, le ministère du Commerce international espère continuer de contribuer activement à la formation de nouvelles approches à la politique et aux discussions concernant le rôle du commerce international et l'investissement au Canada et plus généralement dans l'économie globale. Nous travaillons en même temps dans le cadre de l'engagement général pris par le gouvernement du Canada de favoriser le développement de sa capacité de recherche. Par conséquent, les articles reflètent le point de vue personnel des auteurs et non celui du gouvernement du Canada ou des ministères fédéraux. De plus, nous continuons à promouvoir les liens avec les milieux professionnels et universitaires en publiant, comme dans les éditions précédentes de *Recherches en politique Commerciale*, des articles provenant de ces milieux.

Le présent volume a été produit sous la direction de John M. Curtis, conseiller principal en politique et coordonnateur à la Direction de l'analyse commerciale et économique du ministère du Commerce international, de concert avec Dan Ciuriak, conseiller économique principal, Politique économique et commerciale et litiges commerciaux, et rédacteur en chef.

Robert Fonberg
Le sous-ministre du Commerce international,

Ottawa
février 2005

Partie I

Le Contexte d'Évolution pour le Système Marchand Multilatéral

De Cancún à Genève : qui, des optimistes ou des pessimistes, avait raison?

Ailish Johnson et Dan Ciuriak*

Les 11 et 12 décembre 2003, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (maintenant scindé en deux ministères : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada) a réuni d'éminents spécialistes du commerce et de l'investissement internationaux pour une table ronde informelle sur les perspectives du Programme de Doha pour le développement au vu de la nouvelle donne créée par la Cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003. Cette table ronde avait pour objectifs un échange de points de vue sur les perspectives du présent cycle, compte tenu à la fois du programme de négociation et du contexte géopolitique et macroéconomique international, un examen des nouvelles questions susceptibles d'influer sur l'orientation des négociations et un recensement des domaines où le travail d'analyse pourrait faciliter de nouveaux progrès. Nous proposons ici un résumé thématique de ces discussions auxquelles l'effondrement des négociations à Cancún servait d'arrière-plan, ainsi qu'une postface où nous comparons les prévisions formulées par les spécialistes de la politique commerciale après Cancún et les résultats effectivement obtenus à Genève à la fin de juillet 2004. Comme la table ronde était régie par les règles de Chatham House, nous parlerons des idées sans mentionner leurs auteurs. Nous assumons l'entière responsabilité de l'interprétation que nous donnons ici de ces discussions.

* Ailish Johnson est analyste principale des politiques commerciales à Commerce international Canada et professeur agrégé à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton. Dan Ciuriak est conseiller économique principal, Politique économique et commerciale et Litiges commerciaux, à Commerce international Canada. Conformément à la règle habituelle, les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs et ne sont pas nécessairement celles de Commerce international Canada ou du gouvernement du Canada.

Avant-propos : l'échec de Cancún

La Cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a eu lieu à Cancún (Mexique) du 10 au 14 septembre 2003 et présidée par Luis Ernesto Derbez, ministre mexicain des Affaires étrangères, a pris fin sans véritable conclusion, après que celui-ci eut constaté qu'il ne serait pas possible d'obtenir un consensus sur l'ensemble des points au programme et sur le contenu d'un texte ministériel[1].

Dans son discours de clôture, le ministre Derbez a insisté sur le fait qu'il avait essayé de donner un caractère transparent et ouvert au processus et qu'il n'avait pris la décision de mettre fin à ses consultations que lorsque le groupe des pays moins développés[2] lui eut fait savoir qu'il rejetait tout compromis sur les questions de Singapour, y compris celui proposé au dernier moment par l'Union européenne[3]. Si les questions de Singapour ont effectivement provoqué l'échec des négociations, bien d'autres questions pour lesquelles il n'y a pas eu de volonté d'obtenir un accord (surtout l'agriculture) auraient tout aussi bien pu jouer ce rôle. Il y avait désaccord sur pratiquement la totalité des ques-

---

[1] Pour un compte rendu plus détaillé de la Conférence de Cancún, voir Bernard Hoekman et Richard Newfarmer, "After Cancún: Continuation or Collapse", dans *Trade Note*, Banque Mondiale, 17 décembre 2003. Des ministres participants, notamment ceux des États-Unis, de l'UE, du Mexique, du Brésil et de la Malaisie, ont proposé leur propre interprétation de Cancún dans un recueil intitulé *Where next for the WTO? After Cancún: Views, ideas and proposals by trade ministers*, (Londres, Federal Trust for Education and Research and Commonwealth Business Council, 2003). http://www.fedtrust.co.uk/uploads/FedT_CBC_Compendium.pdf

[2] Ce groupe, baptisé le G-90, est une coalition des pays les moins avancés (PMA), de l'Union africaine (UA) et du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). On trouvera le point de vue d'un de ses membres sur sa formation et ses buts dans « Opening Remarks of the Minister of Foreign Trade and International Cooperation, Hon. Clement J. Rohee, at the Meeting of Ministerial Representatives of the G-90 in Georgetown, Guyana, 3-4 June», à l'adresse suivante : http://www.crnm.org/documents/wto/Opening%20Remarks%20by%20Hon.%20Clement%20J.%20Rohee%20G-90%20-%20Guyana.pdf (document consulté le 9 septembre 2004).

[3] Les questions de Singapour sont la politique de la concurrence, l'investissement, la facilitation des échanges et les marchés publics.

tions à l'étude. En plus de ne pas s'entendre sur les questions de Singapour, les membres de l'OMC étaient profondément divisés à propos des modalités relatives à chacun des trois piliers de l'agriculture (les subventions à l'exportation, le soutien interne et l'accès aux marchés)—encore qu'une formule possible de compromis qui prenait forme pour le cinquième jour de la conférence n'ait malheureusement pas été débattue du fait de la cessation anticipée des discussions. À ces problèmes s'ajoutaient la faiblesse du texte proposé sur la question brûlante des subventions au coton, la frustration suscitée par l'absence persistante de progrès sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude touchant le degré de flexibilité qui serait offert dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles.

Un des caractères dominants de la dynamique qui a déterminé l'issue de la Conférence de Cancún est l'interaction des divers blocs entre lesquels se répartissent les membres de l'OMC. Le bloc formé par les États-Unis et l'Union européenne, qui jouait traditionnellement un rôle moteur dans l'élaboration des arrangements multilatéraux, a cette fois dû composer avec un nouveau et puissant groupe de pays commerçants dynamiques baptisé G-20[4], ainsi qu'avec une nouvelle coalition de pays dans l'ensemble plus pauvres, le G-90, déterminée à faire valoir son point de vue.

On ne peut trouver de signe plus convaincant du pouvoir de ces nouveaux acteurs et de leurs alliances que dans la composition du groupe informel convoqué par le ministre Derbez à Cancún au début de la matinée du dimanche. Cette séance ini-

[4] Le nombre des membres de ce groupe a en fait varié pendant la Conférence de Cancún. En ont à un moment ou l'autre fait partie : l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Égypte, le Guatemala, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, les Philippines, le Salvador, la Tanzanie, la Thaïlande, la Turquie, le Venezuela et le Zimbabwe. Les pressions exercées par les États-Unis après Cancún sur plusieurs membres de ce groupe ont entraîné la « défection », notamment, du Salvador, de la Colombie, du Costa Rica et du Guatemala; la Thaïlande et les Philippines ont aussi fait l'objet de pressions les incitant à prendre leurs distances d'avec le G-20. Le Guatemala a cependant annoncé le 22 août 2004 sa décision d'adhérer de nouveau à ce groupe (voir « Guatemala Volveria al G-20 », *Prensa Libre*, Guatemala, dimanche 22 août 2004).

tiale réunissait les États-Unis, l'Union européenne, la Chine, le Brésil, l'Inde, la Malaisie et le Kenya. Elle n'a cependant pas permis de combler les écarts considérables séparant les États sur tout un ensemble de questions, si bien qu'a été convoquée plus tard dans la matinée du même jour une réunion plus large rassemblant une trentaine de pays, y compris des représentants de groupes régionaux. On y a débattu les questions de Singapour durant plusieurs heures sans que ne se manifeste le moindre signe de convergence. C'est alors que le ministre Derbez a conclu qu'il ne serait pas possible d'arriver à un consensus sur l'ensemble des points du programme de négociation et a décidé en conséquence la clôture anticipée de la conférence.

Cependant, aucune question prise isolément ne peut entièrement expliquer l'impossibilité de parvenir à l'établissement d'un texte ministériel, pas plus qu'on ne peut attribuer à quelque Membre ou alliance que ce soit l'entière responsabilité de l'absence de progrès. Les analystes qui ont autopsié Cancún ont imputé son échec à divers facteurs : l'insuffisance de la préparation (malgré l'engagement actif des ministres avant la Conférence), le manque de *leadership* du président et/ou des principaux acteurs, des écarts considérables entre les niveaux d'ambition des divers acteurs et l'inaptitude des alliances tant anciennes que nouvelles à élaborer un consensus.

Bien que les divisions et la dynamique qui ont conduit à l'échec de Cancún ne fussent ni entièrement nouvelles ni imprévues[5], l'évidente profondeur des désaccords qui ont entraîné la fin prématurée et décevante de la conférence a secoué, et même consterné, les praticiens autant que les analystes de la politique commerciale.

C'est dans ce contexte où, alors même qu'on s'efforçait de relancer les négociations, la possibilité d'une conclusion heureuse du Cycle de Doha semblait s'être encore éloignée et où la plus grande

[5] Cette dynamique avait été prévue, par exemple, par Razeen Sally, dans *Whither the World Trading System? Trade Policy Reform, the WTO, and Prospects for the New Round*, Institute for Global Dialogue, Occasional Paper No. 26, janvier 2003 (voir http://www.timbro.se/pdf/whither.pdf – document consulté le 8 septembre 2004).

incertitude régnait quant à l'orientation à prendre pour les étapes suivantes, que s'est déroulée la table ronde d'Ottawa.

Les perspectives du Programme de Doha pour le développement après Cancún : résumé thématique de la table ronde

L'OMC après Cancún : un nouveau regard sur l'interruption des négociations

L'histoire se répète, a-t-on fait remarquer : nous avons ici affaire à une autre interruption de négociations multilatérales. Deux points de vue se dégagent sur le Cycle de Doha envisagé dans une perspective proprement historique, de plus longue durée : a) des changements fondamentaux ont transformé les négociations; b) nous vivons un phénomène cyclique normal.

On a fait remarquer ce qui suit à l'appui du premier point de vue :

- La dynamique a changé, car l'élément dominant, qui était traditionnellement le bloc formé des États-Unis et de l'Union européenne, s'est élargi aux pays du BRIC[6].
- Les coalitions et alliances ne sont plus ce qu'elles étaient; la Quadrilatérale et le Groupe de Cairns sont « pour ainsi dire morts », soutiennent certains, tandis que de nouveaux groupes se forment. Le développement géopolitique principal était l'organisation par le Brésil et d'autres d'un bloc des pays en développement sur la réforme commerciale agricole (le G-20) et la réponse des États-Unis et de l'Union européenne de parer ceci avec la formation du groupe informel dit des Cinq parties intéressées (l'Union européenne, les États-Unis, le Brésil, l'Inde, l'Australie et parfois le Kenya).
- En outre, le contexte s'est radicalement transformé : la véritable nouveauté pour certains n'est pas le pouvoir commercial émergent de pays en développement dynamiques, mais plutôt la mise en évidence de la question de la pauvreté par

[6] Le BRIC réunit quatre grands marchés émergents, soit le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, encore qu'en l'occurrence la Russie ne joue aucun rôle, n'étant pas encore membre de l'OMC.

l'émergence du G-90 et de ses groupes constitutifs, en particulier le Groupe ACP, comme participants plus actifs.

Les tenants du second point de vue rappellent l'échec semblable d'autres conférences ministérielles du GATT ou de l'OMC (Bruxelles, Seattle, etc.); dans cette perspective, les revers tels que celui de Cancún peuvent être considérés comme des étapes normales du processus d'apprentissage des conditions à mettre en place pour mener à bien un cycle de négociations. À l'appui de cette thèse, on s'est demandé si le rapport des forces avait changé tant que cela : s'il est vrai que l'accession de la Chine a sans doute modifié le paysage, le Brésil et l'Inde, eux, sont des acteurs importants du système commercial international depuis longtemps déjà. Quoi qu'il en soit, on remarquait déjà des signes d'une évolution du rapport des forces dans des cycles antérieurs : par exemple, le compromis américano-européen sur « tout sauf l'agriculture » a échoué à l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay lors de la Conférence ministérielle du GATT tenue à Montréal en 1988, Rubens Ricuperio ayant reculé pour n'avoir pu le faire accepter par le Groupe de Cairns (refus qui laissait prévoir le rejet de l'Accord de Blair House de novembre 1992 par ce même Groupe). Par conséquent, font valoir les partisans de cette thèse, il y a lieu de se demander jusqu'à quel point les choses sont différentes maintenant de ce qu'elles étaient pendant le Cycle d'Uruguay.

Pour ce qui concerne la tendance récente, l'OMC chancelle actuellement, pour reprendre les termes d'un analyste, sous le coup de trois « gâchis » ministériels consécutifs : la Conférence de Doha, soutient-on, n'a pas été un moindre désastre que celles de Seattle et de Cancún; on y a seulement dissimulé les gâchis, les membres étant animés par le besoin de témoigner de leur solidarité après les événements du 11 septembre. Pourtant, il est peut-être également possible de voir dans ces événements moins une suite d'échecs qu'une évolution : à Seattle, les pays en développement ont opposé un refus catégorique à l'arrangement proposé; à Doha, leur refus était devenu conditionnel; et à Cancún, ils étaient disposés à négocier, mais pas encore à accepter le compromis présenté.

Du point de vue des artisans du Programme de Doha pour le développement (DDA), sa conception était fonction du déséquilibre du système existant, où l'on n'avait pas accordé assez

d'importance aux questions commerciales présentant le plus d'intérêt pour les pays en développement. Ils ont voulu corriger ce déséquilibre en modifiant le rapport des avantages et situer le DDA dans le cadre du programme de développement plus large où entrent en jeu le FMI et la Banque mondiale. Du point de vue des pays en développement eux-mêmes, il s'agissait de réparer les torts attribués au Cycle d'Uruguay (par exemple le caractère restreint des gains commerciaux pour les pays pauvres, les pertes causées par les ADPIC et le fait que l'Occident n'ait pas honoré ses engagements d'assistance technique). Certains ont exprimé des opinions plus radicales, comme quoi toute la question se résumait pour les pays en développement au traitement spécial et différencié et à la défense de positions préférentielles menacées[7]. Cependant, pour plusieurs analystes, la grande importance accordée au développement est maintenant un des principaux facteurs qui compliquent la recherche de la voie où le Cycle de Doha pourra avancer.

Par conséquent, certains voient des raisons d'espérer dans l'effondrement de Cancún, au sens où cet échec a établi les conditions de l'allégement nécessaire d'un programme surchargé. Le programme réduit qui pourrait émerger de l'interruption du processus de l'OMC ayant suivi Cancún pourrait bien se révéler plus réalisable. Les échecs antérieurs attribuables à un excès d'ambition (la question du travail à Seattle, les questions de Singapour à Cancún) montrent que c'est là un risque pour l'OMC.

Selon une thèse complémentaire issue d'une perspective entièrement différente, il n'est pas si grave que le processus n'avance pas, étant donné que le système va déjà trop loin—en particulier le mécanisme de règlement des différends, qui pénètre profondément dans les institutions économiques, politiques et sociales d'États souverains. Les participants américains, en particulier les conservateurs préoccupés par les questions de souveraineté, voient un signal d'alarme dans le parallèle dressé récemment par la presse entre l'acceptation par les États-Unis

[7] Cependant, on a mis en doute l'idée que le traitement spécial et différencié soit favorable au développement : ce traitement dispense les pays pauvres (contre leur intérêt supérieur, selon ce point de vue) d'adopter des réformes que l'Occident a déjà mises en œuvre et qu'il estime souhaitables pour les pays en développement.

de la décision de l'OMC sur l'acier et l'arrêt *Marbury v. Madison*, qui a érigé en 1803 la Cour suprême en arbitre de dernière instance de la Constitution américaine, l'habilitant à obliger le Congrès et le pouvoir exécutif à se conformer à ses décisions[8]. Nous voilà donc, selon cette thèse, devant d'autres conséquences involontaires du Cycle d'Uruguay : le réalisme politique exige que le présent cycle de négociations soit simplifié[9].

Tandis que ces perspectives amenaient certains à la conclusion que, pour relancer le Cycle de Doha, il faudrait orienter l'attention vers le programme traditionnel (y compris les services), d'autres se demandaient si la réduction du programme des négociations était nécessairement la solution. Avant Seattle, faisaient remarquer ces derniers, le programme incorporé était considéré comme insuffisamment large pour permettre la conclusion d'un accord. Et maintenant, on veut simplifier le programme! À l'appui de ce point de vue, on a fait valoir que les milieux d'affaires ne soutiendront pas les négociations à moins que leur enjeu n'en vaille la peine; les grandes entreprises s'intéressent actuellement plutôt aux impôts qu'au commerce international, tandis que les pays en développement se préoccupent plus de la dette et du développement que des échanges[10]. Le Cycle de Doha se trouve ainsi dans une situation

---

[8] Ces intervenants se réfèrent à l'article de David E. Sanger, « Bush decision puts steel in WTO's backbone », *New York Times*, 5 décembre 2003.

[9] Le problème qui se pose ici n'est pas nécessairement le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends considéré en soi ni le fait que les accords de l'OMC aient des effets internes; c'est plutôt la conjonction de ces deux facteurs, c'est-à-dire l'existence d'accords ayant des effets internes et dont l'exécution est susceptible de faire intervenir le règlement des différends. Dans ce contexte, on risque, en ajoutant de nouveaux accords, d'élargir le champ des possibilités de friction entre les systèmes.

[10] Cette situation témoigne dans une certaine mesure du fait que les progrès antérieurs de la libéralisation n'ont pas été entièrement « digérés ». La libéralisation unilatérale effectuée par les pays en développement dans les années 1980 et 1990 a été décrite comme trois ou quatre fois plus profonde que celle qu'a entraînée le processus du GATT et de l'OMC. Qui plus est, une grande partie de ces efforts ont été déployés sous la contrainte et les pressions économiques exercées par les institutions financières internationales. Cette activité unilatérale est donc allée de pair

qui ressemble beaucoup à celle du Cycle d'Uruguay : pour qu'on puisse avancer, les négociations doivent s'élargir, et le programme s'enrichir. L'OMC se place dans une position difficile si elle ne laisse pas entrevoir des gains pour tous ses membres. La résistance à la conclusion d'un compromis commercial, a-t-on fait valoir, ne change pas selon que l'enjeu en est important ou restreint, mais l'étendue de l'appui qu'on peut espérer pour les négociations dépend, elle, de l'importance de leur objet.

De plus, a-t-on fait remarquer, il reste toujours possible d'envisager la solution du Cycle de Tokyo, soit la conclusion d'accord multilatéral de nature générale, complété par des accords plurilatéraux. Il se pourrait que le problème soit le principe de l'« engagement unique » du Cycle d'Uruguay—qu'on se rappelle encore une fois la notion des conséquences involontaires. Dans le même esprit, on a aussi invité à voir une tendance encourageante, bien que peu remarquée, dans le fait que certains pays adoptent des éléments des règles de l'OMC sans souscrire officiellement aux obligations en question parce qu'ils ne sont pas prêts (le Brésil, par exemple, a adopté, quoique sans en devenir signataire, la plus grande partie du document de référence sur les télécommunications). On peut envisager—et cette question a déjà en fait été soulevée—la possibilité d'une OMC à plusieurs vitesses.

L'examen de la situation à Genève après Cancún a donné lieu à l'évocation d'une atmosphère stagnante, où toutes les parties aux négociations ont adopté une attitude défensive et où certains groupes de négociation sont immobilisés par une complète absence d'intérêt de leurs membres. Si l'on pouvait penser à certaines questions susceptibles de ranimer les négociations—par exemple, selon un point de vue exprimé, le Brésil entrerait dans la discussion si les États-Unis et l'Union européenne faisaient un pas dans le domaine de l'agriculture; l'Inde doit agir sur la question des droits de douane applicables aux produits industriels; et les questions de Singapour ont des incidences systémiques—, quelque 50 à 70 pays, a-t-on fait remarquer, ne s'intéressaient que très peu aux questions systémiques et

---

avec l'application de politiques restrictives qui ont fait augmenter le chômage, ce qui rend plus difficile maintenant la poursuite de la libéralisation.

n'avaient pour l'essentiel rien en jeu à part l'érosion des préférences, de sorte qu'ils résistaient au changement du statu quo.

Selon au moins un des points de vue avancés, il y a là un danger : la solution de continuité dans les négociations pourrait bien ne pas être utilisée comme un moment de répit pour élaborer un programme mieux adapté aux besoins, mais plutôt favoriser le durcissement des positions défensives actuelles.

La nouvelle structure et la dynamique des alliances

Si la réponse à l'échec de Cancún, a-t-on noté, est « un nouvel emballage, un nouveau nom et une nouvelle image de marque », il y a aussi des réponses à chercher concernant ce qu'on a décrit comme le « silence assourdissant » entourant le *leadership*. Ce qui nous amène à examiner la caractéristique peut-être la plus frappante de la Conférence de Cancún, à savoir la nouvelle dynamique des blocs et ses conséquences sur l'avenir des négociations.

Comme l'a montré la transformation fondamentale de la dynamique de négociation à Cancún, la conséquence involontaire la plus grave du Cycle d'Uruguay—le clivage Nord-Sud—est en train de devenir plus compliquée qu'on ne l'aurait d'abord pensé. Selon une analyse proposée, il ne s'agit plus seulement d'une simple division Nord-Sud, mais de l'émergence de trois « blocs », ou peut-être trois et demi. L'indécision entre un et un et demi se rapporte à l'alliance des États-Unis et de l'Union européenne, qui pourrait ou non fonctionner comme un bloc; on a ensuite le G-20—où le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud jouent les rôles principaux—, qui a émergé comme contrepoids au bloc transatlantique; et il y a enfin le G-90, appuyé par diverses organisations non gouvernementales (ONG), qui n'a peut-être pas une orientation très définie en matière de commerce[11], mais qui illustre ce qui est à bien des égards le véritable

[11] Cette hétérogénéité s'explique en partie par le fait que le G-90 coalise trois groupes—l'Union africaine (UA), le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays les moins avancés (PMA)—dont les compositions se chevauchent, mais dont les programmes sont axés sur des thèmes différents. À quoi ressembleront l'interaction de ces groupes constitutifs au sein du G-90 et l'interaction de celui-ci et des autres membres et coalitions? L'avenir le dira.

problème, à savoir la pauvreté et l'incapacité des politiques du développement à élever le niveau de vie dans un grand nombre de pays pauvres (on a noté à ce propos que certains membres du G-90 ont cessé de se définir comme des pays « en développement », préférant se qualifier de « pas très riches »).

Le G-20 ne s'est constitué que dans les semaines qui ont précédé Cancún, non tant sur la base d'une communauté d'intérêts qu'autour de l'opposition au document de travail sur l'agriculture soumis par les États-Unis et l'Union européenne aux membres de l'OMC en août 2003[12]. Il est révélateur à cet égard que la proposition sur l'agriculture avancée au dernier moment par le bloc transatlantique à Cancún ait été émoussée par le G-20.

Le G-20 ne se considère pas lui-même comme une alliance de pays récalcitrants au commerce, mais situe plutôt le problème du côté de l'ordre de succession ou de l'enchaînement des questions, son objectif étant de débloquer les négociations sur l'agriculture comme condition principale au progrès sur d'autres questions.

Pour autant que le G-20 s'est formé uniquement autour de l'agriculture et constitue une coalition orientée négativement contre un compromis désavantageux et reposant donc sur une seule question, une alliance essentiellement tactique en somme, il se déferait, a-t-on soutenu, si un compromis favorable à ses intérêts était proposé. De ce point de vue, l'issue de Cancún pourrait s'expliquer tout autant par les erreurs tactiques commises par les États-Unis dans les négociations : les négociateurs américains, a-t-on avancé, espéraient qu'on les ferait reculer, mais les autres ont mis trop de temps à intervenir, si bien que le dialogue a été rompu avant d'être pleinement engagé, laissant

[12] À Cancún, c'est le Brésil qui a coordonné le G-20 et parlé en son nom. La Chine a adopté une attitude discrète, se montrant moins encline que les autres à la rhétorique idéologique et mettant l'accent sur ses intérêts commerciaux par rapport à l'ensemble des points du programme fondamental. L'Afrique du Sud a elle aussi des intérêts offensifs manifestes dans les négociations sur l'agriculture; elle s'est en particulier vivement attaquée aux effets dévastateurs des subventions à l'exportation de l'UE et du soutien interne américain sur les producteurs des pays en développement. L'Inde, pour sa part, semblait utiliser le G-20 surtout pour résister à la libéralisation de l'accès aux marchés.

implicitement les États-Unis dans l'obligation de faire des concessions. La question était ainsi non pas tant la forme du compromis final sur l'agriculture, qui était suffisamment clair, que de savoir « comment en arriver là à partir d'ici ».

Cependant, si la mère du G-20 était l'agriculture, a-t-on ajouté, son père était la géopolitique. Les États-Unis n'ont pas vu venir le G-20, et sa formation a été un choc pour eux. Mais si la réaction américaine a été de s'opposer vigoureusement au G-20, une bonne partie des milieux d'affaires américains, a-t-on fait observer, se demandait pourquoi les États-Unis ne se rangeaient pas de son côté! En se rendant coupables de la « trahison » consistant à s'entendre avec l'UE pour maintenir les subventions à l'agriculture, soutenaient les partisans de cette thèse, les États-Unis ont commis une énorme erreur tactique. Dans ce contexte, la présence du négociateur commercial de l'UE, Pascal Lamy, et l'absence des États-Unis à la réunion du G-20 de décembre 2003 à Brasilia ne sont pas passées inaperçues[13].

L'échec des discussions de Cancún s'explique pour certains dans une grande mesure par la méconnaissance ou l'incompréhension de la dynamique de cette structure. En fait, pour reprendre les termes d'un analyste, les États-Unis et l'Union européenne étaient à Cancún comme des généraux convaincus de livrer la dernière bataille : ils s'attendaient à ce que, une fois atteint entre eux un compromis sur l'agriculture, les autres problèmes se règlent d'eux-mêmes. Mais cette fois leur accord a suscité une réaction qui a pris la forme du G-20, dont les membres se sont entendus pour élaborer des positions communes à la Conférence de Cancún, et qui a ainsi remplacé dans les faits, du moins pour l'instant, le Groupe de Cairns comme troisième force (avec les États-Unis et l'Union européenne) dans les négociations sur l'agriculture.

---

[13] On peut trouver le communiqué issu de cette réunion du G-20 à l'adresse http://www.faologe.ch/webpage/G-20-12Dec03.doc (document consulté le 10 septembre 2004). Le G-20 et Lamy ont aussi publié une courte déclaration conjointe intitulée « Joint Press Communiqué of the Meeting between the G-20 Ministers and EU Trade Commissioner Pascal Lamy », Brasilia, 12 décembre 2003. Ce document peut être consulté en ligne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_da/jpc121203_en.htm (consulté par les auteurs le 10 septembre 2004).

On pourrait faire une observation semblable sur la tactique des États-Unis et de l'Union européenne touchant les questions de Singapour : incapables d'établir un consensus pendant le processus informel ayant précédé la Conférence ministérielle[14], ils sont arrivés à Cancún prêts aux nuits de négociation et tractations de dernière minute dont les conférences ministérielles antérieures leur avaient donné l'habitude, comme en témoigne la concession faite au dernier moment par l'UE sur les questions de Singapour. Mais les tenants de cette approche se sont complètement mépris sur la réaction des pays pauvres et n'ont pas compris l'interaction des questions à l'étude. Par exemple, la façon dont les États-Unis ont traité la question du coton explique en partie la réaction défavorable aux questions de Singapour (le Botswana, a-t-on fait observer, n'était pas vraiment contre la facilitation des échanges, mais, dans le contexte des négociations, il a rejeté collectivement les questions de Singapour).

Le G-20, a-t-on soutenu, est une occasion en or de redéfinir les structures de négociation, ce qui amène aussi à se demander ce que devrait être le nouveau modèle et qui y jouera le rôle dirigeant. Par exemple, on a posé pour la forme la question de savoir si ce modèle ne pourrait pas être la Quadrilatérale plus le Brésil, la Chine et l'Inde, à quoi l'on a répondu que la Chine avait payé à l'accession, que l'Inde ne veut que le mode 4 (le mouvement des personnes physiques) dans les négociations sur les services et que le Brésil souhaite discuter de l'agriculture mais pas de l'investissement. L'UE et le Japon, a-t-on avancé, n'ont pas de programme de libéralisation des échanges. Les États-Unis n'ont pas non plus un programme très riche de réforme du commerce, et celui qu'ils ont n'est pas nécessairement le bon comme par exemple la question du coton. Comment ces

[14] On a soulevé le point de savoir pourquoi, pour commencer, les questions de Singapour étaient au programme. Qui voulait en parler? Selon une version proposée, ces questions ne suscitaient aucun appui réel des instances politiques ou des milieux d'affaires; c'est plutôt que la Commission européenne voulait les inscrire pour renforcer son contrôle du programme de négociation de l'UE. Elle en a bricolé un ensemble pour piéger ses propres membres et, en fin de compte, c'est elle qui est tombée dans le piège.

intérêts pourraient-ils être intégrés pour donner naissance à un programme de négociations commerciales axé sur le progrès?

À ces problèmes s'ajoute l'attitude défensive adoptée par de nombreux membres de l'OMC. Pensons en particulier aux pays en développement qui ont investi massivement dans des structures industrielles reposant, par exemple, sur le régime international du commerce du sucre : les protections du système sont favorables à leurs intérêts acquis et les projets de libéralisation leur annoncent la réduction de leurs marges de préférence. L'Afrique est dans l'ensemble tout à fait sur la défensive et ne sait trop si elle doit miser sur l'OMC ou sur le Groupe ACP. Ce dernier, a-t-on avancé, serait peut-être la solution la plus productive pour l'Afrique; mais si elle ne veut pas participer à l'OMC, elle ne devrait pas empêcher de progresser ceux qui ont choisi celle-ci.

Un des facteurs qui ont changé la dynamique de la politique commerciale est le fait que les pays en développement présents à Cancún ne sont pas les mêmes que ceux qui ont participé au Cycle d'Uruguay. D'un certain point de vue, selon l'idée qu'on se fait de la cause de l'effondrement des négociations à Cancún, on peut voir des raisons d'espérer dans la meilleure préparation des pays du « Sud » constatée à cette conférence. Cette meilleure préparation du Sud et sa conscience plus précise de ses intérêts en font un partenaire de négociation plus difficile pour le Nord—mais rendent aussi le processus plus démocratique. La conséquence inévitable de l' « assimilation » mondiale de la démocratie et du nombre accru d'États démocratiques à la table des négociations est qu'il devient plus difficile d'obtenir des résultats rapides parce que chacun des gouvernements doit maintenant tenir compte de son opinion publique nationale, comme c'est depuis longtemps le cas pour les pays du Nord. On a cité l'exemple de l'Inde, où l'accord sur les mandats de négociation commerciale dépend maintenant d'un processus politique aussi difficile qu'aux États-Unis (un signe manifeste de la complexité croissante du processus politique en Inde, a-t-on fait remarquer, est que, après Cancún, le ministre indien chargé du commerce international a mis l'accent sur les « concessions mutuelles » qu'exigent les négociations commerciales). De même, au Brésil, a-t-on fait valoir, la base politique du gouvernement Lula est le mouvement ou-

vrier, ce qui ne manque pas d'influer sur la position de ce pays dans les négociations. Tous les analystes de l'OMC n'ont pas encore pleinement compris que la politique intérieure joue maintenant un rôle dans les positions des pays émergents, et non plus seulement dans celles des pays industrialisés.

Toutefois, force est de constater que l'échec de Cancún a suscité des réactions diverses chez les pays du Sud; certains milieux du monde en développement, a-t-on fait remarquer, ont même crié victoire. Ceci accréditerait un point de vue pessimiste : il y aurait bel et bien un antagonisme. Si tel est le cas, comment le résoudre?

Enfin, on a fait état d'importants changements dans le rapport de forces pour ce qui concerne la composition des groupes de pression dans l'industrie, l'agriculture et les services, changements qui doivent aussi être pris en compte.

Il faut faire une pause dans le présent cycle de négociations, a-t-on avancé, pour permettre aux membres de l'OMC de discuter en profondeur de la nouvelle dynamique et du nouveau rapport de forces qui se sont instaurés dans l'économie mondiale.

L'absence d'accord sur les objectifs de l'OMC

À la méconnaissance de la dynamique de la nouvelle politique de la libéralisation des échanges s'ajoute l'absence d'accord général sur le rôle et les objectifs de l'OMC.

L'OMC, a-t-on fait observer, vit actuellement une crise d'identité. Après qu'elle eut succédé au GATT, son premier directeur général, Renato Ruggiero, voulait un drapeau, un logo, et même une cravate. Mais ce ne sont là que des signes extérieurs—quelle est la véritable raison d'être de l'OMC? Créer un monde plus sûr pour le capitalisme? Voilà qui n'est guère susceptible de susciter l'enthousiasme, a-t-on noté.

Deux points de vue généraux sur cette question ont été exprimés au cours des discussions.

Premièrement, si l'OMC a besoin d'une grande vision, pourquoi ne serait-ce pas le libre-échange mondial? Les préférences perdent du terrain de toute façon; par conséquent, il semble raisonnable de faire partie de l'OMC (encore qu'il soit légitime de se demander si cela est vraiment nécessaire : la Chine faisait de

grands progrès dans son développement hors de l'OMC, comme le Vietnam continue d'en faire sans y avoir adhéré).

Deuxièmement, rappelant la remarque formulée par Kindleburger dans son analyse de la Grande Dépression, comme quoi personne ne pensait aux intérêts du système, on a émis l'opinion que la grande lacune aujourd'hui est de même l'absence d'une vision cohérente de l'orientation à suivre : les négociations de l'OMC s'inscrivent dans un contexte plus large d'action publique qui se rapporte à la question de savoir quelle sorte de monde nous voulons construire.

Cependant, si l'idée du système commercial multilatéral comme « constitution » de l'économie mondiale a parfois été formulée[15], beaucoup de participants se demandaient si l'action principale se passait bien à l'OMC ou si, en fait, elle devait s'y passer; plusieurs ont émis des doutes sur de telles visions, voyant une grave erreur dans l'institutionnalisation du GATT sous la forme de l'OMC. Certains croient que l'âge d'or du multilatéralisme est passé, et même qu'il traverse actuellement une phase qu'on pourrait dire descendante. Premièrement, on ne peut espérer ajouter à l'acquis que des gains marginaux. Deuxièmement, les grandes économies telles que les États-Unis et l'Union européenne estiment plus avantageux de traiter directement entre elles, selon un modèle étoilé qui représente un risque pour les économies moyennes, lesquelles estiment traditionnellement plus favorable à leurs intérêts de discuter dans un cadre multilatéral.

Les accords commerciaux régionaux (ACR) présentent bien sûr certains avantages : ils offrent plus de possibilités qu'on n'en trouve à l'OMC de conclure des arrangements relatifs au transfert de revenus (qu'on songe par exemple au programme

---

[15] Cette idée a été élaborée par des spécialistes du droit commercial. Voir par exemple : Académie du droit européen, *The 'Constitutionalization' of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade*, document consultable en ligne à l'adresse http://www.ejil.org/journal/Vol12/No1/art1-01.html. Le caractère controversable de cette idée est mis en lumière par la réaction qu'a suscitée la publication d'une observation censément formulée par le Directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, à Chatham House en 1998, relativement à l'initiative de l'OCDE visant à la conclusion d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

d'ajustement des structures de l'UE), au soutien technique et à de nouvelles questions (par exemple l'investissement, la coopération douanière et les recours commerciaux). Les ACR pourraient donc mieux convenir au règlement des questions d'intégration profonde. Les traités d'investissement bilatéraux (TIB), dont il y a maintenant des centaines, permettent de réaliser, à propos de l'investissement, des progrès qui se sont avérés impossibles au sein de l'OMC. En outre, le règlement des différends sur les questions d'investissement connaît un essor considérable; une vingtaine de litiges entre investisseurs et États, a-t-on fait valoir, sont actuellement en instance devant les seuls tribunaux argentins. Toute cette activité ne peut que contribuer à l'établissement du cadre juridique de l'investissement, et elle se déroule entièrement en dehors de l'OMC.

Cependant, il faut aussi tenir compte des inconvénients de cette approche, qui a pour effet de fragmenter le système. Qui plus est, si elle représente une voie possible pour les économies courtisées (par exemple les pays d'Amérique centrale qui négocient des ALE), elle ne permet pas aux pays qui ne sont *pas* courtisés d'avancer (par exemple une grande partie des États africains). Par ailleurs, les milieux d'affaires américains, dont la participation est essentielle à la conclusion de tout accord commercial, ne voient pas beaucoup d'avantages aux petits accords bilatéraux, par exemple avec les États d'Amérique centrale, l'Australie, etc. Les intérêts des entreprises américaines, a-t-on fait valoir, sont en Chine, en Inde et au Brésil; or, les États-Unis ne peuvent traiter avec ces pays, ni régler les questions qui se posent à leur sujet, dans un contexte bilatéral[16]. L'impossibilité de passer à l'étape suivante du processus de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) constatée à Miami, a-t-on soutenu, est un signal avertissant les

[16] Le contre-exemple du compromis à deux des États-Unis avec la Chine dans le contexte de l'accession de cette dernière à l'OMC soulève des doutes sur la validité de cette thèse; ce compromis, a-t-on fait valoir, constituait en fait un accord bilatéral. Cette observation rouvre en un sens la question de savoir pourquoi les milieux d'affaires américains se sont mobilisés pour appuyer le Cycle d'Uruguay et pourquoi ils sont sur la touche aujourd'hui : la réponse implicite est que, si l'enjeu des négociations est suffisamment important, les milieux d'affaires y participeront.

États-Unis qu'ils ne trouveront pas moins de difficultés sur le front régional que dans les négociations multilatérales. En fait, a-t-on avancé, la tactique du recours au bilatéralisme n'est qu'une menace, un bluff. Et il faut ajouter, pour faire bonne mesure, qu'il en va de même pour les pays en développement—le commerce et l'investissement Nord-Sud : c'est là que ça se passe.

En ce qui concerne le tableau d'ensemble, il serait dangereux, a-t-on noté, d'être contenté de la situation du système commercial mondial : le statu quo ne peut durer. Il faudra en fin de compte définir avec une certaine précision ce qu'on attend de l'OMC. L'absence de soutien de la part des milieux d'affaires a pour conséquence que les acteurs politiques ne sont pas poussés à faire des progrès. Les opinions divergent sur l'objet de l'OMC (le commerce ou le développement) et sur sa nature (une organisation ou un ensemble d'accords commerciaux). S'il est évident que l'OMC ne peut être réduite au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, la réponse à la question de savoir si le programme des négociations multilatérales devrait être élargi ou restreint est moins évidente. Tant qu'il n'y aura pas une vision claire de l'OMC, celle-ci continuera de perdre des appuis. En ce sens, le système est vraiment en crise, et l'avenir est incertain.

À ce propos, on a établi un parallèle entre la situation du Cycle de Doha après Cancún et celle du Cycle d'Uruguay après Montréal. Si elle est justifiée, cette comparaison semble indiquer la nécessité de donner, à la prochaine conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu à Hong Kong, une nouvelle impulsion politique aux négociations, laquelle refléterait des objectifs clarifiés.

Un nouveau regard sur les ONG

Un troisième facteur de l'échec de Cancún est l'incapacité des milieux du commerce international à assimiler pleinement le fait que les négociations sont maintenant publiques, mutation qui s'explique en grande partie par l'intégration des programmes nationaux et internationaux. De ce point de vue, a-t-on fait observer, il serait plus juste d'attribuer l'échec des négociations aux négociateurs qu'aux systèmes.

C'est à cette étape du débat qu'a été soulevée la question du rôle des organisations non gouvernementales. L'engagement des

ONG dans les discussions commerciales était une réponse à l'élargissement du programme commercial. Les gouvernements s'étaient déjà organisés sur le plan international, tout comme les milieux d'affaires, et les ONG leur ont emboîté le pas.

Le point de vue des conservateurs (au sens général du terme) était que les gouvernements constituent les *seuls* acteurs légitimes en matière de gestion publique et que les autres instances ne sont que des groupes de pression. L'élargissement de l'éventail des groupes d'intérêts intervenant dans les négociations commerciales n'est qu'une diversification des groupes de pression. Ce sont les États-nations qui décident la composition de leurs délégations, et s'ils choisissent d'inviter les groupes de pression, c'est leur affaire. Cependant, la réaction des gouvernements consistant à « les inviter dans la tente »—comme on a dit que certaines délégations avaient fait en conviant les ONG à Cancún, dans le contexte de la rhétorique qui prône « la canalisation de la mondialisation »—n'a pas nécessairement eu les résultats auxquels ils s'attendaient : les ONG, a-t-on fait valoir, ont leur propre programme, et les gouvernements sont en train de perdre la bataille des relations publiques avec elles. Ainsi, ce sont les ONG qui ont mis en avant les questions de l'allégement de la dette, ainsi que du SIDA et des médicaments essentiels; et Oxfam défend maintenant la libéralisation des échanges du coton et des autres textiles. Le déplacement de l'axe général de l'OMC de la recherche de gains commerciaux vers le thème de la pauvreté est, au moins dans l'esprit du public, le résultat des efforts déployés par les ONG pour influencer l'opinion. Il n'est pas évident, pour certains analystes, que les gouvernements des pays développés comprennent bien ce fait.

On a dans le même contexte soulevé la question de la « responsabilité » des ONG. « Qui sont ces gens? », s'est-on demandé pour la forme[17]. Et qui représentent-ils? On a par exemple fait valoir que l'opinion des Canadiens sur le commerce international n'est pas celle que leur attribuent les ONG : les Canadiens ap-

[17] Même les ONG, a-t-on fait remarquer, mettent les ONG en question. Par exemple, l'ONG Sustainability (laquelle, ce qui enlève peut-être du poids à cet argument, s'avère avoir été fondée par des gens d'affaires) met en question le rôle de ses homologues dans le domaine du commerce.

puient les accords commerciaux, ce qui ne les empêche pas de se soucier en même temps de leurs effets sociaux.

On a qualifié de faible et d'insuffisante la réponse donnée par les gouvernements à l'intervention des ONG. Ainsi, a-t-on fait observer, il y a longtemps qu'il n'est plus possible de dire que« ce qui est bon pour GM est bon pour l'Amérique », mais le Sierra Club a fait accepter l'idée que « ce qui est bon pour le Sierra Club est bon pour l'Amérique ». Dans ce contexte, il sera passablement difficile d'achever avec succès le Cycle de Doha, et la phase de la ratification, si jamais on y arrive, présentera encore plus de difficultés.

Un point de vue plus optimiste exprimé sur la question des communications est fondé sur l'observation que les revirements d'opinion s'expliquent par le fait que le grand public ne souscrit que superficiellement aux thèses auxquelles il se dit favorable— il suffit de présenter la question sous un jour légèrement différent pour que les réponses changent sensiblement.

Pour d'autres analystes, il ne s'agit pas d'une question de communications : le conflit d'idées opposant la société civile aux gouvernements à propos de la mondialisation a une source profonde et fondamentale. Si l'on se rappelle l'observation de Keynes au sujet de l'influence des économistes défunts[18], on pourrait dire que le point de vue classique des gouvernements sur le monde (et sur l'OMC) est celui de Ricardo, alors que la vision de la société civile paraît plus proche des théories de Marshall, Pareto et Weber[19]. Les économistes ne reconnaissent pas la société comme une entité, de sorte que les critiques sociaux rejettent les idées des économistes, percevant celles-ci comme une reconstruction de la pensée du XIXe siècle. S'il n'y a pas de progrès

---

[18] « Les idées des économistes et des philosophes politiques, à la fois quand elles sont justes et quand elles sont fausses, sont plus puissantes qu'on ne le comprend communément. À vrai dire, le monde n'est mené par quasiment rien d'autre. Les hommes pratiques, qui se croient à l'abri de toute influence intellectuelle, sont d'ordinaire les esclaves de quelque économiste défunt.» John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*.

[19] C'est-à-dire que, selon cette idée, la vision classique est axée purement et simplement sur l'efficience, conformément à la théorie ricardienne, plutôt que de prendre aussi en compte les questions de répartition des richesses introduites par des économistes ultérieurs.

dans le cadre du système, doit-on se contenter de s'incliner devant ce fait? Les ONG, par exemple, vont au-delà de la démocratie représentative : elles veulent la démocratie participative.

Qui plus est, des questions de fond réelles sont en jeu. Les marchés ont des effets distributifs, aussi bien internes qu'internationaux. Ce que l'Union européenne et les États-Unis ont à troquer (par exemple la suppression des subventions à l'exportation et du soutien interne ayant un effet de distorsion des échanges dans l'agriculture) est bon pour les pays en développement. Cependant, ce sont les gagnants en puissance qui font avancer les négociations; or, le problème qui se pose dans le Cycle de Doha est que, étant donné les enjeux proposés, l'Inde ne se voit pas encore gagner dans le domaine des services, ni le Brésil en matière d'agriculture, ni la Chine pour ce qui concerne les industries de fabrication. Et de nombreux pays d'Afrique n'ont d'espoir de gagner nulle part. Quant à l'Union européenne et aux États-Unis, ils ne se sont pas attaqués à leurs problèmes de répartition interne des richesses.

À ce propos, on constate dans les sciences sociales une nouvelle tendance favorisant l'élaboration de modèles macro où le contexte social est pris en compte, ainsi que les coûts sociaux de transition qu'entraîne l'ajustement des structures. De tels modèles peuvent révéler les effets défavorables sur certains groupes de la libéralisation des échanges, par opposition aux modèles économiques qui ne tiennent pas compte de tels coûts sociaux. Le commerce est en soi une politique de redistribution, mais pas de manière transparente : a-t-on dressé un plan pour compenser les perdants? C'est au cœur de la question sociale que posent les ONG.

Perspectives d'avenir

L'échéance de 2005 fixée pour l'achèvement du Cycle de Doha manquait dès le départ de réalisme, étant donné le cycle politique et, en particulier, le cycle des budgets agricoles. À cet égard, a-t-on fait remarquer, les Cassandre se sont révélées avoir raison[20]! Les prochains budgets agricoles de l'Union eu-

[20] Cassandre était une Troyenne (fille de Priam et sœur de Pâris) qu'Apollon avait condamnée à prophétiser véridiquement mais à n'être jamais crue. Avant et pendant la guerre de Troie, Cassandre prédit le désastre

ropéenne et des États-Unis seront différents : celui-ci à cause des pressions fiscales, celui-là à cause des pressions de l'élargissement de l'Union. Avec le passage du temps, il sera moins difficile de progresser dans le Cycle de Doha.

Si certains soutenaient qu'on ne pouvait faire grand-chose pour assurer le progrès des négociations avant l'élection présidentielle aux États-Unis et le changement de la Commission européenne, l'ensemble des participants estimaient important de profiter de l'interruption des discussions pour sensibiliser tous les intéressés—les membres en développement aussi bien que les membres industrialisés—aux enjeux qui *pourraient* être mis sur le tapis pour donner un point de départ aux nouveaux chefs de file. On a fait observer qu'il est difficile de mener des négociations commerciales quand tout le monde joue à la défense : le programme de Genève doit être axé sur la définition d'objectifs *d'attaque*.

Sur le plan du processus, on a fait remarquer que les milieux du commerce international doivent se mettre à réfléchir sérieusement au fait que le *Trade Promotion Authority* (Autorité pour la promotion du commerce) aux États-Unis expirera en juin 2007 et que c'est là la véritable date limite des négociations. Si l'on veut un point de repère pour le compte à rebours, le compromis doit être élaboré d'ici au milieu de 2006 pour permettre la conclusion du Cycle avant le milieu de 2007. Étant donné le déficit intellectuel quant à la manière d'écarter les divers obstacles fondamentaux qui se dressent sur la voie des négociations, cela ne représente pas beaucoup de temps. Par conséquent, il n'est pas certain que ces problèmes puissent être résolus dans les délais susmentionnés.

Il est temps d'amorcer, en marge de Genève, le débat qui s'impose sur la nature et l'objet fondamentaux de l'OMC. Il faut réexaminer la question des sauvegardes parallèlement à celle des droits antidumping et des droits compensateurs. Nous avons aussi besoin d'honnêteté dans la définition des objectifs—les discus-

---

que cette guerre entraînerait pour sa cité et, conformément à la malédiction du dieu, personne ne la crut. On la tenait même pour folle. La confirmation de ses prédictions ne fut qu'une maigre consolation pour la jeune prêtresse, qu'Agamemnon emmena captive afin de l'épouser, pour le plus grand malheur, en fin de compte, de tous les intéressés. Espérons que les destins seront plus favorables à ceux qui avaient prédit l'échec de Cancún …

sions sur la « mise en œuvre » et le traitement spécial et différencié ont engendré des attentes qui ne peuvent être comblées—; il vaut mieux dire toute la vérité là-dessus maintenant, a-t-on avancé, que d'attendre au dernier moment et de risquer ainsi de voir des espoirs excessifs provoquer l'échec du Cycle.

Une partie du travail devrait se faire au moyen de mini-ministérielles, lesquelles constituent aujourd'hui en un sens le modèle d'impulsion des négociations commerciales, dans la mesure où elles permettent de maintenir l'élan politique sur les questions à l'étude entre les conférences ministérielles proprement dites. En outre, étant donné l'intégration des programmes internes et internationaux, il faut aussi, a-t-on soutenu, faire participer les responsables de haut rang des capitales aux négociations plutôt que de s'en remettre dans une large mesure aux ambassadeurs à l'OMC.

Selon un des points de vue exprimés, les conditions suffisantes et nécessaires de la remise en branle du Cycle sont les suivantes : des engagements touchant le processus, une « clause de paix relative à l'établissement de règles » (conformément à la proposition avancée par *The Economist*), la résurrection du texte Derbez, et une attitude franche et ouverte de la part de l'Union européenne et des États-Unis touchant la réduction des subventions à l'agriculture (au moins dans un sens exhortatif). Ces mesures, fait-on valoir, amélioreraient le climat.

Postface : la surprise de Genève

Contre toute attente, le Conseil général de l'OMC a pu établir le 31 juillet 2004, dans le délai qu'il s'était fixé, un cadre de négociation pour le Programme de Doha pour le développement (voir l'encadré 1 ci-dessous). Il nous paraît d'un grand intérêt empirique d'examiner cet accord, et la manière dont il a été conclu, en fonction des diverses prédictions de l'avenir du Cycle de Doha faites quelques mois plus tôt seulement et dont nous venons de rendre compte.

L'accord de juillet a eu pour effet principal de redonner aux négociations, pour ce qui concerne aussi bien leur contenu que leur climat psychologique, une impulsion dont elles avaient grand besoin. Un nouvel emballage, oui, mais pas un nouveau nom ni, pourrait-on soutenir, une nouvelle image. Et tout cela bien avant l'élection présidentielle américaine, le changement de la Commis-

sion européenne et la Conférence ministérielle de Hong Kong, sur laquelle beaucoup avaient déjà reporté leurs espoirs.

Le processus qui a conduit à cet accord met aussi en lumière les leçons tirées de l'expérience de Cancún et confirme l'établissement durable d'une nouvelle dynamique dans le processus de négociation.

- Premièrement, l'accord n'a été considéré comme acquis à aucun moment avant la fin de juillet. L'Union européenne et les États-Unis avaient bien fait comprendre que leur engagement serait fonction de la contribution des autres membres, en particulier des autres pays développés et des pays en développement les plus riches.
- Deuxièmement, les nouveaux acteurs clés—en particulier le G-20, dirigé par le Brésil et l'Inde, et le G-90, ayant son centre en Afrique—ont tenu des conférences régionales et publié des déclarations sur des projets de texte en cours d'élaboration; leur contribution s'est révélée essentielle à la formulation d'un compromis final. L'activité déployée par le G-90 découlait en partie du sentiment des membres qu'on les accusait dans certains milieux d'avoir opté pour orientation « négative » plutôt que « positive » et d'avoir empêché les négociations de progresser à Cancún; les membres du G-90 ne voulaient plus être mis dans une telle position. Pour ce qui concerne l'Inde, il faut dire aussi qu'il y avait une part de chance dans l'appui qu'a exprimé le nouveau gouvernement de coalition dirigé par le Parti du Congrès[21] pour le progrès dans le Cycle.
- Troisièmement, la formation du groupe informel dit des Cinq parties intéressées (réunissant les États-Unis, l'Union

[21] Les élections générales tenues en Inde en mai 2004 ont porté au pouvoir, en remplacement du BJP, une coalition réunie autour du Parti du Congrès. Le chef du nouveau gouvernement, Manmohan Singh, est un économiste de formation. L'appui exprimé par le nouveau gouvernement indien au Cycle de Doha est considéré comme une confirmation que celui-ci offre l'occasion d'une réforme réelle aux pays en développement. Pour une analyse des conséquences de la transition démocratique en Inde, voir par exemple « Briefing on the 2004 Indian General Elections: the Way Ahead », Washington, Centre d'études internationales et stratégiques, 7 juin 2004, http://www.csis.org/saprog/040607summary.pdf (document consulté le 10 septembre 2004).

européenne, l'Inde, le Brésil et l'Australie, et auquel le Kenya a aussi adhéré), qui a joué un rôle crucial dans l'élaboration du compromis sur l'agriculture et sa promotion active à Genève, témoignait de la conscience qu'avaient les États-Unis et l'Union européenne de la capacité du G-20 à faire obstacle à un accord sur la question fondamentale de l'agriculture et constituait à ce titre l'étape suivante de l'évolution de la dynamique de Cancún mettant en présence le bloc transatlantique et le G-20.

- Quatrièmement, le Groupe de Cairns est resté dans l'ombre, et la Quadrilatérale n'a joué aucun rôle au niveau ministériel; Genève semble avoir sonné le glas de l'un et l'autre.

Tous ces éléments semblent infirmer la thèse, défendue par certains en décembre, qu'il ne s'est rien passé de nouveau; le Cycle de Doha est bel et bien le théâtre d'une nouvelle dynamique et d'un nouveau rapport de forces qui pourraient durer un certain temps et dont nous n'avons peut-être pas encore vu l'entier développement. Le succès final du Cycle dépendra dans une mesure essentielle de l'attention qu'on accordera à cette nouvelle dynamique et du rôle qu'elle jouera dans l'élaboration de solutions politiques et techniques.

Au dire de tous, l'art de la diplomatie et de la négociation dans ce qu'il a de plus raffiné s'est réaffirmé dans le processus qui a conduit à l'accord de juillet. Après plusieurs conférences ministérielles (Seattle, Doha et Cancún) marquées par la stratégie de la corde raide, on a cette fois mis l'accent sur la continuité de l'engagement politique au plus haut niveau, ainsi que sur l'assiduité des efforts techniques visant à réduire les questions difficiles et à créer des conditions de rapprochement. Le rapport symbiotique entre les processus politique et de négociation a été plus évident d'avril à juillet 2004 que jamais auparavant au cours du Cycle, accréditant la thèse que l'échec de Cancún était nécessaire pour démontrer non seulement la valeur de l'OMC pour l'ensemble du système commercial, mais aussi les dangers d'une stratégie consistant à différer les concessions dans l'espoir que des compromis de dernière minute permettent la conclusion du Cycle.

Le « silence criant » sur le *leadership* évoqué en décembre à Ottawa a été rompu. Le représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (Zoellick) et le commissaire de l'Union européenne chargé du commerce (Lamy), tous deux au meilleur de leur forme et conscients de la possibilité qui leur était donnée de laisser un héritage, ont soigneusement guidé le processus de 2004. La lettre adressée par Zoellick aux ministres en janvier 2004 a été accueillie comme un démarrage spectaculaire et réussi de l'année, en particulier après la terne réunion du Conseil général de décembre 2003, qui n'avait pas réussi à recoller les morceaux de Cancún. La lettre rédigée en mai par Lamy avec le Commissaire Fischler a peut-être moins bien réussi à donner le ton juste, dans la mesure où elle a fait surgir le spectre d'un affrontement pour savoir qui au juste bénéficierait « gratuitement » du Cycle de Doha. Elle a néanmoins imprimé une impulsion au processus en ce que l'Union européenne s'y engageait à un déblocage historique sur la question de l'agriculture à condition que la question du « parallélisme » à obtenir des autres acteurs principaux fût aussi mise sur le tapis.

De même, l'efficacité constatée à Cancún du partenariat américano-européen, qui avait été l'élément moteur du Cycle d'Uruguay, s'est encore révélée une condition nécessaire—encore qu'elle ne fût plus suffisante—du progrès des négociations, cette fois du Cycle de Doha. Il y a des choses qui ne changent pas.

Mais il y en a aussi d'autres qui changent.

À la table ronde d'Ottawa, en décembre, on a émis l'idée qu'il fallait créer, parallèlement aux coalitions, un « groupe de dynamisation » pour faire avancer les choses. Certains l'imaginaient sous la forme d'un groupe consultatif officiel, représentatif d'une façon ou d'une autre des membres ou des coalitions, où les questions pourraient être débattues. Un groupe de dynamisation a effectivement émergé sous la forme des Cinq parties intéressées, mais il s'agissait là d'un mécanisme informel et non d'un organe officiel. On peut voir dans ce fait un revers provisoire pour les architectes d'institutions et un argument pour les théoriciens du chaos qui considèrent l'OMC comme un « système adaptatif complexe », capable d'engendrer spontanément de nouvelles structures intermédiaires (souvent surprenantes) de manière évolutive, selon un

mouvement de bas en haut. Quant à savoir si ce mécanisme peut transcender la question de l'agriculture et donner une impulsion d'ensemble au Cycle, c'est là la prochaine grande question.

En ce qui concerne la structure du programme des négociations, ceux qui ont défendu l'opportunité de réduire ce programme se réjouiront de la décision d'en supprimer les trois questions les plus controversées de Singapour; et les partisans d'un accroissement des enjeux verront d'un bon œil l'approfondissement du programme fondamental de l'accès aux marchés de biens et de services. En tout état de cause, l'opinion de ceux qui ont mis l'accent sur l'importance du programme fondamental a été vérifiée par les événements.

On a beaucoup insisté à la table ronde d'Ottawa sur l'importance de profiter de l'interruption apparente des négociations pour « soigner les détails » des cadres de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, de l'agriculture et des services. Cette intuition s'est avérée juste. Dans la période qui a précédé la décision de juillet, la publication en temps opportun de projets d'accord par divers groupes et présidences a donné un délai de maturation suffisant pour examiner, enrichir et en fin de compte synthétiser ces textes en un cadre viable. Ces travaux préparatoires étaient centrés à Genève, autour de l'activité des présidences des groupes de négociation et de leurs consultations informelles avec les membres.

On a aussi souligné à Ottawa l'importance du processus des « mini-ministérielles ». Ce processus a aussi joué son rôle dans la préparation de Genève. Les réunions des Cinq parties intéressées à Londres, celles des principaux clubs ou groupes régionaux (par exemple la réunion du G-20 au Brésil), la Conférence ministérielle de l'OCDE tenue en mai, ainsi que les réunions de juillet du Groupe ACP et du G-90, ont dynamisé le processus et permis aux instances politiques d'y participer sans subir la pression inhérente à une conférence ministérielle proprement dite de l'OMC.

À ce propos, le contraste entre les contextes de la participation ministérielle à Genève et à Cancún mérite qu'on s'y arrête. À Genève, en rupture avec l'atmosphère de Cancún, les forums de négociation restreints (*green rooms*) comprenaient moins de membres, et les délégations nationales étaient beaucoup moins nom-

breuses–composées en général du ministre et de deux autres personnes. Cette réduction des effectifs des pays industrialisés a créé au moins un semblant de plus grande égalité avec la représentation des pays en développement, facteur qui à lui seul laissait mieux augurer de la suite d'un cycle où la capacité institutionnelle restreinte de négociation qui caractérise ces derniers pays constitue un obstacle à leur participation. De même, l'absence de grand apparat était plus dans le ton d'un cycle où la pauvreté figure parmi les questions centrales. Les groupes de pression des milieux d'affaires, les ONG et les médias étaient tous au rendez-vous de Genève : la réussite de ce processus ne s'explique donc pas par le fait qu'il serait d'une façon ou d'une autre « passé sous les radars » de ceux que les négociations intéressent. On est cependant tenté d'attribuer au moins une partie du succès du processus de Genève à la sobriété de son atmosphère d'ensemble, qui contrastait avec le climat caractérisant en général les conférences ministérielles proprement dites. Il y a peut-être là une leçon à tirer pour les organisateurs des conférences ministérielles à venir.

Pour ce qui concerne la participation des milieux d'affaires, il semble que la pression des groupes d'intérêts sectoriels ne se soit fait sentir que faiblement dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA); cette lacune continue de faire problème pour ceux qui espèrent des résultats substantiels comportant des concessions importantes sur l'accès aux marchés et/ou des accords sectoriels complémentaires[22]. Les milieux d'affaires ont manifesté plus d'intérêt pour les négociations sur les services, où les fournisseurs américains et indiens, rejoints par leurs homologues canadiens et de l'UE, ont milité en faveur du lancement d'un deuxième processus de demandes d'offres. Dans le contexte des préoccupations touchant l'approvisionnement à l'étranger qui ont été récemment exprimées dans la campagne électorale américaine, l'Inde pourrait voir dans les négociations de l'AGCS sa meil-

[22] Le progrès des discussions sur l'AMNA et dans d'autres groupes a été freiné par la lenteur des travaux sur le texte relatif à l'agriculture, ce qui illustre le problème de l' « équilibre » entre les résultats en matière d'agriculture et ceux de ces autres domaines. La lenteur des progrès sur les questions agricoles, malgré la participation active constatée à tous les niveaux, a ainsi laissé les autres groupes en suspens, ne sachant trop comment faire avancer leurs propres discussions.

leure chance de maintenir la croissance de son secteur des services, élément moteur de son développement économique d'ensemble.

En fin de compte, l'accord final n'a été obtenu qu'après une séance-marathon de négociations, et même alors, on a fait une pause dramatique pour permettre aux membres de confirmer l'acceptabilité du texte avant qu'il ne fût avalisé par consensus à une réunion du Conseil général.

Alors, qui, des optimistes ou des pessimistes, avait raison?

Il est évident qu'avaient tort les plus pessimistes qui prédisaient que le processus de Genève, n'ayant pu produire un accord sur les modalités, allait aussi échouer dans sa recherche d'une entente sur le cadre des négociations. Cependant, en dernière analyse, on ne peut dire que personne eût vraiment raison : la véritable leçon à tirer des résultats de Genève est qu'il y a encore place pour l'imprévu dans le monde du commerce international, qui se définit par une interaction complexe d'acteurs, de disciplines (notamment l'économique, la politique et le droit) et de circonstances. Même les optimistes ne s'attendaient pas à voir si vite la lumière au bout du tunnel. Les pessimistes, quant à eux, n'ont pas reçu confirmation de leur sentiment de crise. Et optimistes aussi bien que pessimistes prévoyaient comme condition de tout succès ultérieur qu'on s'éloignât plus qu'il ne s'est avéré nécessaire du texte et du contexte de Cancún.

En fin de compte, on doit la décision du Conseil général du 31 juillet à une technique abondamment illustrée par les négociations antérieures, à savoir l'ambiguïté créatrice. Les cadres de l'agriculture et de l'AMNA ne sont pas aussi ambitieux que le texte Derbez issu de Cancún dans la mesure où ils proposent une orientation moins précise aux négociateurs et laissent donc une plus grande marge d'ambiguïté touchant les résultats de la phase suivante des négociations, axée plutôt sur le fond des questions. Si le texte de Genève ménage la possibilité de résultats considérables, il faut voir que moins de précision veut dire aussi moins de garanties. De grands efforts restent à faire pour établir les modalités et, en fin de compte, assurer l'achèvement du Cycle.

Cette ambiguïté a pour conséquence que les problèmes évoqués par les pessimistes n'ont pas reçu de solution définitive. Rappelons en particulier que, aux États-Unis, le renouvellement de la

Trade Promotion Authority (TPA) et le réexamen de la participation à l'OMC sont au programme pour le printemps 2005 dans un contexte politique incertain. La TPA sera reconduite du 1er juin 2005 au 1er juin 2007 sauf résolution contraire votée à la majorité de la Chambre des représentants ou du Sénat. Le bilan de l'administration républicaine actuelle en matière de commerce international est incertain, et peu d'analystes prévoient qu'un nouveau gouvernement démocrate renouerait avec la doctrine clintonienne de l'engagement résolu dans la concurrence mondiale (« *compete not retreat* »). Les facteurs de complication sont légion; pensons notamment à la possibilité d'une modification des attitudes à l'égard des accords multilatéraux, lesquelles pourraient être influencées par la réaction du Congrès à plusieurs décisions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC qui se sont révélées, ou risquent de se révéler, défavorables aux États-Unis, par exemple l'autorisation de rétorsion contre les intérêts américains récemment accordée dans l'affaire de l'Amendement Byrd, la décision sur le bois d'œuvre résineux et les décisions à venir sur le Système généralisé de préférences, le coton, la Commission canadienne du blé et les organismes génétiquement modifiés. Parmi les autres facteurs susceptibles de compliquer la situation, mentionnons la différence des bases électorales des deux partis, l'évolution de la situation macroéconomique (en particulier pour ce qui concerne la balance commerciale) et la transformation du complexe programme de négociations commerciales bilatérales et régionales des États-Unis (qui a été articulé à la politique de sécurité sous l'actuelle administration républicaine). Rappelons à ce propos que les États-Unis poursuivent l'application de leur stratégie de négociation bilatérale, ce qui veut dire qu'il faudra encore compter avec une dynamique déterminée par des règles de complexité croissante et se chevauchant de plus en plus, qui fait surgir des questions de choix de cadres pour les discussions, et avec une situation où les États-Unis mettent à l'épreuve les économies, une à une, sur de « nouvelles questions » telles que les obligations ADPIC-plus[23].

[23] Citons comme exemple de ce problème très réel la question des règles de l'investissement soulevée dans la négociation d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Union douanière d'Afrique australe

Les négociateurs doivent prendre en considération de nombreuses dynamiques et pressions nouvelles dans l'après-Genève : l'accroissement de l'importance du rôle joué par des pays en développement aussi nombreux que divers, l'extension du programme des négociations commerciales, qui touche des questions et des valeurs sociales très délicates, la persistance des ONG à réclamer le droit de participer au processus de décision, ainsi que l'accroissement de la transparence des négociations et de la conscience publique des accords commerciaux. Le fait que la réussite des négociations de juillet a été acquise au prix du report d'un accord décisif sur les questions les plus controversées—par exemple la fixation d'un délai ferme pour la suppression des subventions à l'exportation, une solution au problème du coton, la réforme des mécanismes de recours commerciaux et la différenciation entre pays en développement—signifie que la diplomatie de la corde raide et les compromis de dernière minute pourraient encore caractériser la conclusion du Cycle, lorsqu'en arrivera le moment et à supposer qu'il arrive.

Cependant, le simple fait qu'un résultat ait été atteint en juillet vérifie le point de vue des optimistes selon lequel les membres non seulement accordent de la valeur à l'OMC, mais aussi entrevoient la possibilité d'un compromis effectif par le moyen de nouvelles formes de *leadership*. La possibilité d'une réforme authentique et historique du commerce des produits agricoles est maintenant sur le tapis. Mais il faut dire aussi que le fond de l'accord espéré est *seulement* sur le tapis et pas dans la poche des négociateurs. Les optimistes ne peuvent donc encore crier victoire.

(SACU). Les membres de la SACU (l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland) ont exprimé leur peu d'empressement à inclure un chapitre sur l'investissement dans l'accord, en partie, selon *Inside US Trade*, parce que le texte proposé par les Américains est plus détaillé que les stipulations qu'ils avaient exigées dans les accords de libre-échange antérieurs, et en partie à cause de l'hétérogénéité des législations respectives sur l'investissement des membres de la SACU, qui complique singulièrement les négociations. Voir « U.S., SCU Disagreements on FTA Negotiations Delay Next Round of Talks », *Inside US Trade*, 10 septembre 2004.

Encadré 1 :
Points saillants de la décision du Conseil général de juillet 2004

Agriculture : Le cadre arrêté prévoit :

- la suppression, avant une date limite à déterminer, des subventions à l'exportation (y compris des crédits à l'exportation à délais de remboursement supérieurs à 180 jours);
- une formule à niveaux multiples pour des « réductions substantielles » d'ensemble du soutien interne à effet de distorsion sur les échanges;
- la réforme de la catégorie bleue et un réexamen des critères de la catégorie verte;
- un « versement initial » pendant l'éventuelle période de mise en œuvre;
- un élargissement important de l'accès aux marchés de tous les membres, sauf les PMA, et une flexibilité pour les produits sensibles;
- un compromis effectif sur le coton, selon lequel sera constitué, pour faire rapport à la session spéciale du Comité de l'agriculture, un sous-comité du coton où auront lieu les négociations, cette marchandise se trouvant ainsi inscrite sur la liste des priorités.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) : Le cadre prévoit une formule non linéaire pour réduire ou supprimer les crêtes tarifaires, les droits de douane élevés et la progressivité des droits et ménage la possibilité d'accords sectoriels.

Services : On a avalisé pour les services un processus de présentation d' « offres révisées », dont la date limite officielle est fixée à mai 2005.

Les questions de Singapour : On a lancé des négociations multilatérales sur la facilitation des échanges, tandis qu'on a rayé les trois autres questions de Singapour du programme de négociation de Doha.

Développement :

- On confirme le caractère central de cette question et l'on prévoit des travaux continus sur le traitement spécial et différencié, les questions relatives à la mise en œuvre, l'assistance technique et le renforcement des capacités.
- Le développement se trouve intégré dans tous les thèmes fondamentaux de négociation par l'intermédiaire du traitement spécial et différencié.

Différenciation entre les pays en développement : L'examen de cette question a été reporté aux phases suivantes des négociations.

Prochaine conférence ministérielle : Il est confirmé que la prochaine conférence ministérielle aura lieu à Hong Kong en décembre 2005.

La participation politique informelle à l'OMC : les mini-ministérielles sont-elles une bonne idée?

Robert Wolfe*

Introduction

Les politiciens peuvent-ils contribuer à gouverner le régime commercial international, tant dans leur pays qu'au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)? En d'autres termes, les politiciens d'un pays donné doivent-ils faire en sorte de favoriser le consensus chez les divers participants dans le contexte de la gouvernance mondiale? Ces questions revêtent une importance théorique pour ceux qui étudient la négociation et la démocratie ainsi que les relations internationales, mais elles comptent aussi pour les praticiens. Dans un important discours sur la gouvernance mondiale, le Premier ministre du Canada, Paul Martin, a affirmé ceci : « Ce qui pose des difficultés aujourd'hui dans de nombreuses organisations internationales, c'est qu'elles n'ont pas été conçues de manière à faciliter la tenue de débats politiques informels comme ceux qui s'imposent[1]. » M. Martin a insisté sur la double importance que revêt le leadership politique pour le fonc-

* Professeur adjoint, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Canada, K7L 3N6, wolfer@post.queensu.ca. Je suis reconnaissant à Dan Ciuriak, John Curtis, Richard Jarida, Kim Nossal, Peter Ungphakorn et Shinji Kinjo pour leurs suggestions, à Liette David pour son aide logistique, à David Steinberg et Brad Adams-Barrie pour leur assistance dans mes recherches ainsi qu'aux porte-parole de l'OMC et aux délégués nationaux pour m'avoir communiqué leurs points de vue et patiemment répondu à mes questions lors d'entrevues privées. Les idées exprimées ici n'engagent que moi-même et ne doivent pas être attribuées à Commerce international Canada ni au gouvernement du Canada.

[1] *Le Premier ministre Paul Martin prononce une allocution sur l'avenir de l'interdépendance mondiale au Forum économique mondial*, Davos, Suisse, 23 janvier 2004, http://pm.gc.ca/fra/news.asp?id=31, téléchargé le 27 janvier 2004.

tionnement des organisations internationales ainsi que sur la nécessité pour les politiciens d'orienter le processus d'adaptation à l'échelle nationale, un rôle qu'ils ne peuvent remplir que s'ils comprennent ce que se produit à l'étranger. Le rôle des politiciens pourrait s'intensifier dans le régime commercial puisque les règles de l'OMC concernent de plus en plus des questions qui ne relevaient autrefois que de la compétence nationale.

Il est possible que les « débats politiques informels » soient maintenant plus fréquents que ce que pense Paul Martin, mais moins efficaces que ce qu'il ne pourrait espérer. Lors de la réunion que le Comité des négociations commerciales de l'OMC a tenue en 2004 pour évaluer le succès des tentatives déployées pour relancer les négociations du cycle de Doha, le directeur général a signalé qu'il avait récemment participé à la troisième Réunion des ministres du commerce des pays les moins avancés au Sénégal, à la Réunion ministérielle de l'OCDE à Paris, à la Conférence des ministres du commerce de l'Union africaine au Rwanda, à la Réunion des ministres du commerce de l'APEC au Chili et à la onzième Session de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI) au Brésil (OMC, 2004b). Il n'a pas mentionné avoir assisté à une « mini-ministérielle » à Paris, ni à une réunion des ministres du G-20 au Brésil à laquelle assistait aussi le ministre du Commerce de la Guyane en sa qualité de coordonnateur du G-90[2]. Et toutes ces rencontres n'ont eu lieu qu'en mai et en juin 2004.

La prolifération des réunions inquiète au plus haut point les critiques qui estiment que la responsabilité des négociations incombe aux fonctionnaires en poste à Genève, que les trop nombreuses réunions distraient, que bon nombre d'entre elles manquent de transparence, que certains ministres se trouvent sur un perpétuel circuit de réunions et que les petits rassemblements instituent un groupe directeur spécial auto-choisi sans aucune légitimité. Les réalistes s'interrogent : si la réussite d'un cycle de négociations commerciales dépend uniquement d'intérêts objectifs, de groupes de pression du milieu des affaires ou en-

[2] Tous les acronymes sont expliqués dans les tableaux ci-annexés.

core de conditions macroéconomiques, quelle peut être la contribution des politiciens, en grands ou en petits groupes, surtout si les grands pays éclipsent les autres par leur pouvoir?

J'examinerai ici ces questions dans le contexte de deux types inter-reliés de réunions ministérielles informelles centrées sur l'OMC. Le premier type regroupe les occasions où les ministres responsables du commerce tiennent des consultations *informelles* sur des questions se rapportant au système commercial. Je montrerai que les débats de l'OMC tenus lors d'un grand nombre de ces rencontres ne font que faiblement intervenir les processus *formels* de l'organisation. Le second type est constitué des rencontres informelles d'un petit groupe de ministres du commerce dont le but est d'orienter le système commercial. J'expliquerai que ces « mini-ministérielles », autrefois rares, sont maintenant fréquentes. Je demanderai alors si toute cette activité contribue sur le plan diplomatique à dégager un consensus dans les négociations multilatérales.

Dans la partie qui suit, je décrirai l'évolution de la participation ministérielle, l'absence de formalité et les réunions de petits groupes dans le contexte du système commercial afin de préparer la voie à la partie suivante, où je fournirai des renseignements empiriques détaillés sur les pratiques qui remontent à la création de l'OMC en 1995, en démontrant que les ministres remplissent maintenant un rôle élargi. Je me pencherai tout particulièrement sur l'émergence des « mini-ministérielles » entre groupes aux intérêts différents. Dans la quatrième partie, j'évaluerai l'importance de ces changements pour l'OMC. Ces réunions aident-elles l'OMC à favoriser la transparence, la légitimité ou encore la connaissance du régime commercial (Kratochwil et Ruggie, 1986)? Le présent article se veut une tentative de décrire certains phénomènes politiques apparemment intéressants. D'autres analyses subséquentes examineront la réforme de l'OMC dans son ensemble (Wolfe, en cours) ainsi que l'importance théorique des réunions « informelles ». Je conclurai pour l'heure que l'émergence de nouveaux acteurs et de questions plus complexes donne à croire que les entretiens ministériels informels se poursuivront probablement, sous une forme ou une autre.

Le casse-tête du consensus

Toutes les décisions de l'OMC sont prises par consensus, pratique diplomatique essentielle puisque pratiquement tous les accords de l'OMC s'intègrent dans un Engagement unique que les membres doivent accepter ou rejeter intégralement. L'évolution et l'interprétation des règles de l'OMC dépendent de négociations diplomatiques et non d'un vote majoritaire ou d'une ordonnance d'un tribunal, et c'est pour cela que l'atteinte du consensus demeure la principale difficulté. La règle du consensus au sein d'un grand groupe impose un lourd fardeau au président ou au secrétariat qui doit dégager le compromis qui se prêtera le mieux au consensus (Kahler, 1993). Dans la présente partie, je m'attache au problème que pose l'obtention du consensus dans les négociations sur les nouvelles règles et non au processus de surveillance de la conformité et de mise en œuvre des obligations de l'OMC déjà en place. Certaines questions politiques devront être déterminées par consensus, à savoir s'il y a lieu de lancer un nouveau cycle, les points sur lesquels portera le cycle de négociations et s'il y a lieu de reconnaître les projets d'accord. Je cherche particulièrement à déterminer si les mini-ministérielles peuvent contribuer à solutionner le casse-tête que représente le consensus. Trois des techniques qui sont couramment appliquées pour favoriser le consensus au sein de grandes organisations complexes comme l'OMC, laquelle compte aujourd'hui près de 150 membres disparates, le sont aussi dans les mini-ministérielles : intervention des politiciens, participation limitée à un petit nombre et contexte informel. J'explorerai ici brièvement l'évolution de ces procédés interdépendants, ainsi que les tensions bien connues qu'elles suscitent.

Participation politique

Accord provisoire élaboré dans l'attente de l'entrée en vigueur de la Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce (OIC), le GATT n'ait pas été doté d'une structure institutionnelle—il a simplement évolué par la pratique, notamment avec le recours aux procédures de règlement des différends

(Winham, 1998). Les premiers cycles du GATT étaient principalement constitués de négociations tarifaires réciproques coordonnées par des fonctionnaires supérieurs. Les ministres ne se sont réunis que rarement sous les auspices du GATT entre la Conférence de la Havane de 1948, qui a ratifié la charte de l'OIC, et le lancement des négociations du cycle Kennedy en 1964[3]. Ce n'est qu'à la réunion ministérielle de 1973 à Tokyo, qui a donné le coup d'envol au cycle des négociations commerciales multilatérales de Tokyo, qu'ils se sont réunis de nouveau. Neuf ans plus tard, à la réunion ministérielle du GATT de 1982, la fragmentation du système était devenue une préoccupation majeure. Malgré son but premier de donner une orientation générale au système[4], cette réunion n'a toutefois pas permis d'élaborer un nouveau programme de négociations. À la réunion ministérielle de Punta del Este de 1986 qui a été le point de départ du cycle d'Uruguay, les ministres ont convenu que le Comité des négociations commer-

[3] Les parties contractantes du GATT se sont réunies au niveau ministériel en 1957, une rencontre illustre pour avoir été à l'origine du rapport Haberler, et de nouveau en mai 1963 pour lancer le cycle Kennedy (les négociations proprement dites ont été engagées à l'occasion de la Conférence ministérielle du GATT de mai 1964). Voir le document d'information de l'OMC sur le Symposium de haut niveau sur le commerce et le développement, Genève, 17 et 18 mars 1999, pp. 12-13. Également, il n'était pas exclu que des ministres mènent des délégations à des sessions des parties contractantes; par exemple, le ministre canadien des Affaires extérieures et du Commerce C.D. Howe a dirigé la délégation canadienne à la Huitième Session des parties contractantes à Genève, en septembre 1953. Voir *Note du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour le Cabinet*, Ottawa, 4 septembre 1953, Documents relatifs aux relations extérieures du Canada, vol. #19 - 422.

[4] La participation des ministres aux sessions des Parties contractantes du GATT dans le but de donner une impulsion politique au système n'était toutefois pas entièrement nouvelle. Cette pratique était, par exemple, déjà courante en 1956, ainsi qu'en témoignent les arguments présentés en faveur de la présence d'un ministre canadien à la Onzième Session des parties contractantes, en octobre 1956 : [TRADUCTION] « Certains ont proposé que la présence de ministres à l'occasion de cette session contribuerait à accroître le prestige et l'efficacité du GATT. ». Voir *Note du secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour le Cabinet*, Ottawa, 2 octobre 1956, Documents relatifs aux relations extérieures du Canada, volume #23 - 810. Tous mes remerciements à Dan Ciuriak pour avoir porté ces réunions ministérielles à mon attention.

ciales du cycle pouvait se réunir au niveau ministériel « au besoin ». Des rencontres ministérielles plénières ont ainsi eu lieu tous les deux ans, sauf en 1992.

Les négociations des cycles Kennedy et de Tokyo ont été lancées par les ministres, mais ce sont des fonctionnaires qui les ont conclues, contrairement à celles du cycle d'Uruguay, lancées et menées à terme par les ministres. Toutefois, les réunions plénières ne suffisaient pas pour soutenir les négociations, une intervention politique supplémentaire s'imposait. Le représentant américain au commerce et le délégué commercial de l'Union européenne y faisaient figure de personnalités politiques centrales, comme à l'habitude. Le G-7 (aujourd'hui G-8), dont le Sommet avait été crucial en forçant ses membres à se mobiliser pour donner l'impulsion nécessaire à l'aboutissement du cycle de Tokyo, devait à nouveau remplir un rôle mobilisateur. La Quadrilatérale des ministres du Commerce, créée lors du Sommet du G-7 de 1981, s'est réunie régulièrement au niveau ministériel et fréquemment au niveau des hauts fonctionnaires pour discuter de l'avancement du Cycle[5]. Depuis la création de l'OCDE, en 1961, sa conférence ministérielle annuelle a permis une concertation informelle de ses membres sur des questions liées au GATT et à l'OMC. Bon nombre d'autres réunions ministérielles ont contribué à l'avancement des négociations du cycle d'Uruguay, depuis celles de la CNUCED et du G-77 à celles du Commonwealth et de la Francophonie, en passant par celles du Groupe de Rio, du Groupe des Quinze, de l'APEC et de l'ANASE. Les directeurs généraux du GATT et de l'OMC ont tour à tour cherché à profiter de ces rencontres pour promouvoir la participation au niveau politique, discuter des enjeux et sensibiliser les ministres moins investis. Comme nous le verrons, les ministres continuent de profiter de leurs rencontres pour discuter de l'OMC, mais le consensus demeure ardu.

---

[5] Les participants étaient la Commission européenne (qui est mandatée par l'Union européenne pour traiter de questions de politique commerciale en vertu de l'article 133 du Traité), les États-Unis, le Japon et le Canada. À l'époque, ces pays étaient les quatre entités commerciales les plus grandes du monde. La Quadrilatérale ne s'est pas réunie au niveau ministériel depuis 1999, mais ses hauts fonctionnaires se rencontrent toujours.

Rencontres informelles

L'OMC a une structure officielle complexe en ce qu'elle est constituée de comités de hauts fonctionnaires qui rendent compte à des organes de contrôle composés d'ambassadeurs, lesquels font à leur tour rapport à la Conférence ministérielle. Cette ministérielle qui a lieu tous les deux ans possède l'ultime pouvoir décisionnel en ce qui concerne toutes les questions liées à l'OMC et le lancement de nouvelles négociations; mais ses décisions ne découlent pas des allocutions prononcées dans les plénières. La seconde partie de la solution au casse-tête du consensus à l'OMC se trouve dans les réunions « informelles ». Au nombre des méthodes de travail informelles appliquées à la Conférence ministérielle figurent des pratiques qui ont été esquissées à Punta del Este et qui consistent à tenir des réunions de « chefs de délégation » à participation libre et à confier un petit nombre de questions litigieuses à des « Amis du président » afin qu'ils tiennent des pourparlers préparatoires. Ces réunions à participation libre présidées par des ministres (aujourd'hui appelés « facilitateurs ») sont accessibles à tout membre intéressé.

Ces méthodes sont courantes dans les organisations internationales. Certaines réunions informelles doivent suivre des règles de procédure établies, tandis que d'autres pas (pour une analyse plus approfondie, voir Lydon, 1998). Les réunions informelles d'entités dûment constituées peuvent être annoncées à l'avance et avoir un ordre du jour fixe, comme c'est le cas pour les rencontres entre le Conseil général de l'OMC et les chefs de délégation. D'autres réunions ne sont même pas annoncées. Certaines sont ouvertes au public, à la presse et à des organisations de la société civile, tandis que d'autres ne sont ouvertes qu'à un petit groupe de membres de l'organisation internationale en question. Certaines sont des réunions privées et non officielles d'un organe permanent et suivent bon nombre de ses règles normales de procédure, sans toutefois produire de compte rendu écrit; d'autres sont des réunions *ad hoc* et improvisées. (Il est manifeste que le premier ministre Martin estime que les dirigeants doivent tenir plus de réunions de ce genre : « Les échanges les plus fructueux

entre dirigeants ont souvent lieu dans les coulisses de grandes réunions, en tête-à-tête, très loin du programme officiel, » a-t-il dit à Washington. « Quand des dirigeants se rencontrent à la faveur de tribunes internationales, il est difficile pour eux de se libérer du syndrome du « dossier d'information » et d'en venir aux choses sérieuses, à une réflexion qui sorte des sentiers battus[6]. »)

À l'OMC, où le terme « informel » est d'usage courant, il signifie à tout le moins que la réunion est non officielle ou « officieuse », contrairement aux réunions formelles auxquelles tous les membres peuvent assister et où des procès-verbaux sont rédigés. Les réunions officielles sont pour la grande majorité tenues pour la forme puisqu'une bonne partie du véritable travail a déjà été achevée de façon informelle. (Nombre de délégués font ainsi observer qu'il ne nuirait en rien d'admettre à ces réunions officielles les observateurs des organisations de la société civile.) Les présidents s'inspirent de divers procédés informels pour bâtir le consensus, depuis les consultations à participation non limitée jusqu'aux entretiens privés, ou « confessionnaux », entre le président et les ambassadeurs. Beaucoup de rencontres informelles se tiennent maintenant en marge de la plupart des réunions officielles des fonctionnaires supérieurs à Genève. Les quasi 400 réunions officielles d'organes de l'OMC qui ont eu lieu en 2001, par exemple, ont été facilement dépassées en nombre par les 500 réunions informelles dont le Secrétariat a eu connaissance[7].

Les entretiens confidentiels, souvent privés, sont essentiels. Après les rencontres informelles que le groupe des négociations

---

[6] *Discours du Premier ministre Paul Martin à l'occasion de sa visite à Washington.*, 29 avril 2004, http://pm.gc.ca/fra/news.asp?category=2&id=192, téléchargé le 7 juillet 2004.

[7] Note : Le Bureau des conférences de l'OMC calcule le nombre de réunions sur la base d'unités d'une demi-journée (c'est-à-dire qu'une réunion durant une journée entière compte pour deux réunions. En 2001, il y avait 67 organes officiels de l'OMC, dont 34 organes permanents ouverts à tous les membres, 28 groupes de travail chargés des accessions et cinq organes plurilatéraux. Le total des réunions informelles ne tenaient pas compte de 90 autres réunions telles que les symposiums, les ateliers et les séminaires organisés sous les auspices d'organes de l'OMC. (WTO, 2002b)

relatives à l'agriculture a tenues pendant trois jours à la fin de juin 2004, le président de la réunion a présenté une évaluation informelle lors de la réunion formelle. Des observateurs rapportent qu'il a dit marcher sur des œufs en voulant équilibrer la nécessité de faire preuve de transparence et de n'exclure personne dans les négociations et la nécessité d'explorer des idées complexes avant de les exposer et de les diffuser largement. « Une fleur délicate, récemment plantée, pourrait se flétrir et mourir si elle est exposée à trop de soleil », a-t-il dit. Plus intense est la divergence d'opinions, et plus le compromis doit être exploré en privé. Comme l'a souligné l'Union européenne dans sa contribution au débat de 2000 sur la transparence interne, les décisions de l'OMC devraient continuer à être prises par consensus, conformément à l'article IX de l'Accord sur l'OMC, mais les « consultations informelles » demeurent un instrument essentiel à l'obtention d'un consensus (WTO, 2000a). Bien que certaines de ces consultations soient accessibles à tous, nombre d'entre elles sont à participation limitée.

Réunions en petits groupes

Lorsque le nombre des participants actifs à des négociations commerciales multilatérales s'est mis à croître considérablement dans les années 80, l'expérience a confirmé l'argument bien compris voulant que la légitimité qui découle de la participation des grands nombres est acquise aux dépens de l'efficacité inhérente aux petits nombres (Kahler, 1993). Le troisième élément de solution au casse-tête du consensus est donc la vieille pratique qui consiste à réunir de petits groupes. Un ancien fonctionnaire du GATT a baptisé cette pratique « l'approche du cercle concentrique en expansion et contraction », où les questions peuvent être abordées en séances plénières, mais où ce sont les petits groupes réunis en privé qui abattent la plus grande partie du travail (Patterson, 1986).

Durant le cycle Kennedy des années 60, les parties contractantes du GATT ont mis au point un certain nombre de mécanismes informels de négociation. L'un consistait à négocier l'accès aux marchés bilatéralement entre « fournisseurs officiels » et à

faire ensuite profiter tous les participants des résultats, en application du principe de « la nation la plus favorisée » (NPF). Étant donné la grande disparité des poids économiques des participants, certaines des grandes ententes sont nées des petites réunions des parties les plus puissantes—le « club de bridge » des États-Unis, de la CEE, du Royaume-Uni, du Japon et du Canada. Déjà à cette époque, les délégués des petites parties contractantes se sentaient exclus (Winham, 1986). Les règles commerciales et les politiques intérieures ont commencé à figurer au programme du cycle de Tokyo, mais la structure décisionnelle était encore « pyramidale » (Winham, 1992), les joueurs les plus importants négociant les accords entre eux et ne présentant les résultats aux autres qu'après. Ce processus « minilatéral » permet de conserver l'énergie négociatrice mais empêche les petits pays d'influer sur les résultats. Il ne faut donc pas s'étonner que la plupart des pays en développement n'ont pas adhéré aux « codes » minilatéraux qui sont issus du cycle de Tokyo. (Au sujet des accords du cycle de Tokyo, voir Winham, 1986.)

L'autre manifestation familière de l'approche du « cercle concentrique » a été l'émergence graduelle des réunions de la « Salle verte ». (Ce qualificatif des réunions restreintes dans le contexte de l'OMC remonte aux débuts du GATT et désigne les réunions des pays les plus intéressés que convoquait le directeur général dans sa salle de conférences, appelée ainsi à cause de sa couleur verte.) Le directeur général convoque toujours dans sa salle verte des réunions d'ambassadeurs avant la tenue des grandes réunions du Comité des négociations commerciales (CNC) ou bien du Conseil général pour sonder le pouls et déterminer quel consensus pourrait être dégagé de questions épineuses. Lors de la ministérielle de Montréal, en 1988, les questions litigieuses ont d'abord été débattues par de petits groupes de fonctionnaires, à la façon des réunions de la Salle verte de Genève, et ensuite par de petits groupes de ministres (Croome, 1995).

Le cercle intime n'a suscité la controverse qu'après la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, où 34 pays réunis en Salle verte ont laissé tous les autres ministres à se demander pourquoi donc ils étaient venus. Mais, malgré

l'apparent repentir, les promesses n'ont rien changé (Blackhurst, 2001; voir aussi Blackhurst, 1998). La colère explosa à Seattle en 1999, lorsque le conflit dans les coulisses apparut compromettre l'avenir de l'OMC bien plus que toute manifestation qui se tenait dans les rues (Curtis et Wolfe, 2000). Un long débat sur la transparence interne a donné lieu à de nouvelles ententes en matière de procédures (voir le rapport du président dans OMC, 2000b), mais les pays en développement sont restés insatisfaits de la façon dont la ministérielle de Doha de 2001 fut par la suite organisée et menée, les derniers compromis ayant cette fois aussi été laborieusement obtenus en Salle verte, suscitant d'autres débats sur les procédures de l'OMC avant Cancún.

Sans trêve, on a tâché de palier les faiblesses institutionnelles du système commercial en régularisant les discussions en groupes restreints.

- L'Organisation mondiale du commerce allait se doter d'une structure institutionnelle complexe, dont un conseil exécutif chargé de représenter les membres de « grande importance économique » déterminés en fonction de leur part des échanges internationaux (Hart, 1995). La création d'un organe semblable a également été envisagée en 1955, mais l'Organisation des coopérations commerciales (Organization for Trade Cooperation) s'est révélée une vaine tentative de remédier aux lacunes institutionnelles du GATT (Jackson, 1990).
- Un groupe de hauts fonctionnaires a été créé en 1975 durant le cycle de Tokyo. Ce Groupe consultatif des Dix-huit[8] (GC-18) s'est révélé une source fertile de nouvelles idées en politique commerciale durant le cycle de Tokyo, mais il a été de moins en moins convoqué pour être totalement abandonné dans les années 80. D'aucuns estimaient qu'un groupe de 22 membres (1987) était trop gros pour être efficace et trop restreint pour être représentatif.

[8] Le GC-18 a été créé le 11 juillet 1975 (GATT, BISD 22S/15), rendu permanent le 22 novembre 1979 (GATT, BISD 26S/289) et a été délaissé en 1988 (GATT, BISD 35S/293). Sa dernière réunion remonte aux 21-22 septembre 1987.

- Dans les années 80, le groupe d'éminents experts qui avait avancé certaines idées en préparation du cycle d'Uruguay recommanda la création d'un organe ministériel dont l'adhésion serait fondée sur un système de circonscriptions (GATT, 1985). Méfiants du « syndrome du Conseil de sécurité », les pays en développement résistèrent aux propositions visant l'établissement d'un successeur au GC-18, qu'ils fussent composé de fonctionnaires ou de ministres.
- La proposition américaine visant l'établissement d'un Conseil de gestion, avancée avant que n'émerge le projet d'OMC en 1990, fut perçue comme particulièrement « hégémonique » par certains pays en développement (Croome, 1995; voir aussi le chapitre sur le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, *in* Stewart, 1993). Quoiqu'il en soit, nombre d'observateurs de la nouvelle organisation estimaient qu'un tel groupe s'imposait (Ostry, 1998; 2002; Jackson, 1990; Jackson, 1995; Schott et Watal, 2000; Blackhurst, 2001; Wolfe, 1996). Les fonctionnaires européens et canadiens sont souvent revenus à cette idée de créer ce groupe au moins au niveau des fonctionnaires de haut niveau en poste dans les capitales, à défaut de l'établir au niveau des ministres (WTO, 2000a; Lamy, 2004; Canada, 2000). Pareil groupe n'a jamais vu le jour.

Dans sa quête d'un consensus, l'OMC nous apparaît comme un enchevêtrement de ministres, de fonctionnaires en poste dans les capitales et d'ambassadeurs se réunissant dans des cadres formels et informels, en groupes pléniers et en groupes restreints. Dans la pratique, il n'y a pas d'unanimité évidente sur ce qui constitue la combinaison idéale. Dans la prochaine partie, je me pencherai sur un aspect de la pratique actuelle, à savoir la participation apparemment croissante des ministres au sein de petits groupes informels.

Participation ministérielle informelle à l'OMC

En cette ère de la mondialisation, les chefs politiques semblent passer la majeure partie de leur vie dans des réunions à caractère

international. Je tenterai dans un premier temps de distinguer les réunions ministérielles de l'OMC de l'ensemble des activités d'arrière-plan auxquelles s'affaire la communauté mondiale (tableau 1). Dans un deuxième temps, en m'attachant à la période séparant la Conférence ministérielle de Doha et celle de Cancún, j'essaierai de distinguer les occasions où tous les ministres ont collectivement pu influer sur l'orientation du système commercial dans un cadre informel des autres occasions où seul un petit groupe a été appelé à assumer un rôle directeur (tableau 2). Je décrirai ensuite les pays qui sont membres des petits groupes ainsi que leurs caractéristiques démographiques (tableau 3).

Lorsque j'ai commencé à recenser les nombreuses réunions liées au commerce, j'ai fixé un certain nombre de conditions afin de retenir une série traitable aux fins de l'analyse. Je cherchais des réunions multilatérales (des réunions à trois participants ou plus) au niveau ministériel ou vice-ministériel où l'OMC était un thème explicite. Le tableau 1 considère la Conférence ministérielle de l'OMC comme repère, mais je me suis surtout intéressé aux réunions dont l'objectif était soit de préparer les ministres à participer directement aux travaux de l'OMC soit de guider les fonctionnaires à Genève[9]. Autrement dit, je cherchais des réunions de groupes restreints (des réunions qui ne comprenaient pas l'ensemble des membres de l'OMC) qui visaient à dégager un consensus à l'OMC, auxquelles participaient des dirigeants politiques et dont le cadre était informel. Les réunions ministérielles que j'ai retenues se rangeaient dans quatre catégories.

- Dans la première catégorie se trouvent les réunions tenues dans un objectif officiel donné (le Groupe de Rio, août 2001), mais où l'examen informel des questions liées à l'OMC est explicitement à l'ordre du jour. Bien entendu, nombre de ces rencontres sont organisées à cette fin même—la coordination de l'action multilatérale est en partie la raison d'être du G-8 et du Commonwealth, pour ne nommer que ceux-là. Comme je l'ai mentionné plus tôt, ces

[9] Je n'ai pas tenu compte des réunions de la CNUCED.

réunions sont convoquées pour débattre de questions commerciales depuis longtemps.

- La deuxième catégorie comprend les réunions « nouveau genre » soit de groupes existants (ministres du Commerce de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, ou ASACR, août 2001) soit de groupes *ad hoc* (*Le Commerce au service des pauvres*, mai 2003) où sont débattues les questions concernant l'OMC.
- Une troisième catégorie comprend les réunions ministérielles de coalitions sectorielles et de groupes régionaux qui se tiennent souvent en marge des réunions d'ambassadeurs à Genève[10]. Le Groupe de Cairns s'est réuni au niveau ministériel depuis Punta del Este, et le G-20 a aussi commencé à se réunir au niveau ministériel depuis Cancún, mais les conférences ministérielles sont de plus en plus fréquentes chez les groupes régionaux tels que les groupes distincts, mais chevauchants, des pays africains, le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) et le groupe des Pays les moins avancés (PLA). Ces trois groupes tiennent maintenant des réunions ministérielles préalables aux Conférences ministérielles de l'OMC afin d'établir leur positions, souvent en fonction des résultats des réunions de groupes sous-régionaux tels que le CARICOM (Bernal et coll., 2004, p. 24). À Cancún, ces trois groupes ont commencé à se réunir sous le nom de G-90. (L'origine et le succès des coalitions des pays en développement durant le cycle d'Uruguay et aux débuts de l'OMC sont analysés dans Narlikar, 2003.)
- Une quatrième catégorie de réunions destinées à orienter les débats de l'OMC comprend des réunions informelles de ministres ou de fonctionnaires supérieurs en poste dans les capitales dont la participation, plutôt que régionale ou sectorielle, se veut représentative de l'ensemble des membres de

[10] Pour une analyse qui distingue ces groupes de pays en développement en groupes officiels ou alliances, en groupes informels à thème et en « grandes alliances » entre groupes, voir Bernal et coll., 2004, pp. 12ff.

l'OMC. Ces réunions, **en gras** dans le tableau 1, sont maintenant appelées « mini-ministérielles », peut-être parce qu'elles se veulent à l'image de la Conférence ministérielle officielle par leur fonction et le nombre restreint de leurs participants, malgré leur similitude avec les réunions en Salle verte des ambassadeurs à Genève[11]. Les mini-ministérielles qui ont eu lieu entre les conférences de Doha et de Cancún sont examinées séparément au tableau 2.

- Au printemps 2004, une autre catégorie de réunions est apparue, que certains journalistes ont baptisé « micro-ministérielles »—des réunions d'une poignée de ministres représentant des régions et des intérêts différents dans les négociations. Ce type de réunion se distingue par le fait que ses participants, plutôt que de partager des vues communes, comme la Quadrilatérale, par exemple, représentent les principaux intérêts opposés dans les négociations. Jusqu'ici, le groupe des « Cinq parties intéressées » (Five Interested Parties, ou FIP) en est le seul exemple.
- Enfin, la dernière catégorie figurant au tableau 1 est particulièrement inhabituelle. À la fin de juillet 2004, les ministres de 25 pays et un nombre bien plus grand de fonctionnaires supérieurs en poste dans les capitales ont assisté à une réunion régulière du Conseil général où les membres de l'OMC auraient normalement dû être représentés par leurs ambassadeurs respectifs.

La *première observation* qui se dégage des données du tableau 1 est que la participation ministérielle informelle au système commercial est d'ores et déjà étendue. Les ministres de toutes les régions ont chaque année l'occasion de débattre de questions liées à l'OMC dans un cadre informel tant lors de réunions convoquées à cette fin particulière, comme la réunion

[11] Le tableau ne tient pas compte des réunions de ministres en Salle verte qui ont caractérisé les conférences ministérielles de Singapour, de Seattle, de Doha et de Cancún car il est impossible d'obtenir les listes de leurs participants. Ces listes ressemblent tout probablement à celles des mini-ministérielles.

des ministres du commerce des PMA de juillet 2001 à Zanzibar, où il fut question de la position des PMA vis-à-vis du programme de Doha, qu'en marge des réunions convoquées à d'autres fins, telles que la réunion du CARICOM qui a eu lieu en Jamaïque en juillet 2003 et où les participants se sont penchés sur des questions liées à l'OMC.

La *seconde observation* que nous pouvons faire est que le nombre des mini-ministérielles s'accroît rapidement[12]. À ma connaissance, aucune réunion de ce genre n'a eu lieu en 1993 ou en 1994 alors qu'on s'efforçait de faire aboutir les négociations du cycle d'Uruguay et de créer l'OMC. L'une de ces réunions s'est tenue avant la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, mais aucune n'a précédé la deuxième Conférence ministérielle de Genève. Trois de ces réunions ont eu lieu entre la conférence de Genève et la troisième Conférence ministérielle de Seattle, et trois autres avant la quatrième Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, ce qui élève à sept le nombre des rencontres « informelles » de ministres ou de fonctionnaires de haut rang qui ont été tenues au cours des six premières années d'existence de l'OMC. Dans les deux années qui ont séparé Doha et Cancún, et sur lesquelles se concentre le tableau 2, on dénombre huit réunions semblables, en comptant celles qui se sont déroulées en marge des ministérielles de l'OCDE. Une seule a eu lieu depuis Cancún. C'est la troisième rencontre (annuelle?) qui s'est tenue en marge du Conseil des ministres de l'OCDE.

Si les réunions en groupes restreints peuvent contribuer à forger un consensus, elles sont aussi source de litige, en particulier en ce qui a trait aux critères de participation. Les critères des coalitions sectorielles et des groupes régionaux sont généralement évidents en soi, mais les critiques de la société civile prétendent que les critères de sélection des mini-ministérielles sont inconnus (Kwa, 2002b), que les réunions rassemblent « [TRADUCTION] des groupes de membres non représentatifs,

[12] Je suis toujours à la recherche de renseignements sur le petit nombre de réunions semblables qui se sont tenues durant le cycle d'Uruguay ainsi que sur le groupe dit des « Invisibles » qui se réunissait aux débuts de l'OMC.

généralement sélectionnés par les grandes puissances pour promouvoir leurs intérêts... un groupe central composé de vingt à vingt-cinq membres qui assistent à la plupart des réunions critiques et qui forment un conseil exécutif *de facto* constitué en catimini et auquel les membres n'ont pas donné leur aval » (Jawara et Kwa, 2003, p. 280).

Après avoir ainsi recensé les mini-ministérielles, il faut maintenant se demander si la participation est aléatoire ou si elle suit une tendance. Le tableau 3 énumère tous les pays qui ont assisté à au moins une des 15 réunions qui remplissaient les critères d'une mini-ministérielle entre la création de l'OMC, le 1er janvier 1995, et la cinquième Conférence ministérielle de Cancún, en septembre 2003. J'ai dénombré 32 membres qui ont assisté au moins à l'une des sept réunions de la première série, et 21 qui ont assisté à au moins trois d'entre elles. Trente-huit membres ont assisté à au moins une des réunions de la deuxième série, qui s'est déroulée entre les conférences de Doha et de Cancún, et 24 membres ont participé à au moins quatre de ces réunions. L'existence d'un groupe clé de participants réguliers ressort donc de notre analyse.

Je voulais ensuite comprendre les particularités des participants réguliers et des participants occasionnels. L'appartenance à un petit groupe pourrait être fonction du poids d'un pays dans le monde, ou bien de sa capacité d'influencer les autres (Malnes, 1995). Les indicateurs pertinents pourraient ainsi être le revenu national brut (RNB) par habitant, la part dans les échanges mondiaux, l'adhésion à des accords commerciaux régionaux, l'adhésion à des coalitions sous les auspices de l'OMC, la présidence d'un organe de l'OMC, ou l'exercice d'un autre rôle de direction, et l'importance de la délégation permanente à Genève. (La meilleure variable explicative des participants aux réunions informelles pourrait bien être l'intérêt que revêt la question du jour pour l'économie nationale, celle-ci étant certainement un facteur des regroupements au sein de coalitions sectorielles. La question qui nous intéresse ici est le système commercial dans son ensemble, et c'est pourquoi j'ai retenu les deux premiers indicateurs. Les deux derniers indicateurs donnant à penser qu'un

pays détient la capacité d'élaborer une politique commerciale qui lui permet de participer efficacement à ce niveau.) Le tableau 3 donne ce qui semble constituer les caractéristiques des pays qui ont assisté à au moins une réunion de la seconde série. Le tableau 2, qui porte sur les huit réunions ministérielles informelles qui se sont tenues entre Doha et Cancún, intègre les données du tableau 3 en vue de l'analyse de la participation selon les groupes régionaux et l'influence des participants.

La *troisième observation* est que les participants aux mini-ministérielles sont représentatifs de toutes les régions du monde, des pays arrivés à des stades de développement différents et des coalitions concernées. Tous les participants ont une mission à Genève (mais ce n'est pas le cas pour beaucoup de petits pays) et la plupart des missions ont une certaine envergure, ce qui donne à penser que la plupart des participants disposent de la capacité bureaucratique nécessaire pour appuyer l'établissement d'un consensus. Le tableau 2 ne tient pas compte de la richesse ou de la part des échanges commerciaux des participants car une tendance semblable se dégage des réunions à ces égards. Des participants à la mini-ministérielle de novembre 2002 à Sydney, par exemple, dix étaient des pays à revenu élevé, trois étaient des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, cinq étaient des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et six autres étaient à faible revenu, d'après les données de la Banque mondiale. Si l'on tient compte de leur part respective des exportations mondiales de marchandises, quatre participants se rangeaient parmi les dix premiers pays commerçants (membres de l'Union européenne pris individuellement), six se rangeaient parmi les 20 premiers et cinq parmi les 30 premiers. Des neuf derniers, sept occupaient un rang inférieur à 50 sur la liste.

La *quatrième observation* est que le groupe clé des participants réguliers tend à inclure les pays commerçants les plus riches et les plus grands, comme on pouvait s'y attendre. Dans un régime fondé sur la réciprocité, la direction doit venir des plus grands pays commerçants. Tout accord que rejetteraient ces commerçants d'importance majeure perdrait beaucoup de son

intérêt. Mais les mini-ministérielles ne doivent pas être confondues avec le « minilatéralisme » du cycle de Tokyo et des négociations précédentes. Dans la première série de réunions informelles que j'analyse, tous les membres de l'OMC en combinaisons diverses se sont réunis pour s'informer et améliorer la transparence des intentions de chacun relativement aux divers points au programme. Les participants aux réunions en groupes restreints n'élaborent pas de code minilatéral qui sera par la suite imposé aux autres. On pourrait ainsi avancer que c'est l'application d'un ancien concept de négociation qui a fait échouer la tentative de l'OCDE de négocier un accord multilatéral sur l'investissement. Les mini-ministérielles sont, en principe, l'occasion pour les ministres de négocier un consensus qui sera acceptable pour l'ensemble des membres.

La *cinquième observation* qui s'impose est que d'autres petits pays semblent invités à ces réunions parce qu'ils président un organe de l'OMC ou qu'ils coordonnent un groupe régional—aucune consultation ne pourrait se tenir aujourd'hui à Genève sans eux. En effet, les participants de moindre envergure semblent choisis pour assurer la « liaison » et tenir les autres informés. (Ce principe et d'autres principes de la délégation des responsabilités aux petits pays sont examinés dans Kahler, 1993, p. 320.) Ceux que l'on sollicite ainsi sont ravis, les autres qui sont mis de côté sont froissés. Cependant, comme le confirmait le délégué d'un PMA en entrevue : « [TRADUCTION] on nous consulte avant la tenue de ces réunions et on nous fait un compte rendu par la suite, et c'est ce qui nous permet de mieux accepter la situation. »

La *sixième observation* est que tous ces critères relativement objectifs créent un effet de mystère autour de la participation de certains pays. Pourquoi le Lesotho est-il invité, par exemple? Les cyniques soupçonnent que certains ministres sont invités parce que leur pays ou eux-même sont les « chouchous » de l'Occident, des ministres de premier plan ou même de l'hôte. Ou encore que d'autres sont invités en raison de la compétence que leur confère leurs longs états de service. Certes, les personnalités comptent, dans une certaine mesure du moins, même si les critères de sélec-

tion pour constituer des membres d'un groupe largement représentatif semblent, en général, clairs et cohérents.

La *dernière observation* est que les ministres ont continué de participer activement aux réunions informelles qui ont suivi Cancún, mais une seule mini-ministérielle a été convoquée. Par la suite, beaucoup de ces pays qui étaient des participants réguliers des mini-ministérielles ont été représentés par leurs ministres à la réunion de juillet 2004 du Conseil général, quoique tous aient insisté sur le fait que les réunions ne devaient pas être appelées des « mini-ministérielles ». Il convient ici de se demander si les événements de juillet 2004 présagent d'une nouvelle tendance ou s'ils constituent un cas isolé.

Une participation ministérielle exceptionnelle?

L'activité politique intense qui a marqué la première moitié de 2004 s'explique par la nécessité de réparer le tort causé au cycle de Doha. Après l'échec des négociations de Cancún en septembre 2003, les organes de négociation à Genève annulèrent la plupart de leurs réunions. Réunis au Conseil général en décembre, les ambassadeurs échouèrent dans leur tentative de mener à bonne fin le programme de Cancún. Cette réunion avait été précédée par des consultations informelles intenses entre fonctionnaires à Genève sous la direction du président du Conseil général. Par la suite, les ministres ont repris un rôle actif, surtout ceux de l'Union européenne et des États-Unis, lesquels ont rencontré de très nombreux homologues, en privé et en groupe. Les ministres se sont écrit, ont eu des entretiens en coulisses à l'occasion d'autres réunions et ont tenu des réunions spéciales de groupes *ad hoc* (à Mombassa, par exemple) ainsi que quelques mini-ministérielles *de facto*. Il y a également eu une réunion de l'EU et du G-20. Ce dynamisme, qui n'émanait nullement de l'intérieur de l'OMC, a conduit les ministres en mai 2004 à envisager la possibilité de se doter d'un nouvel accord-cadre pour les négociations du cycle de Doha avant la fin de l'été 2004. À mesure que se dessinait un projet d'accord possible, l'inutilité de convoquer une véritable Conférence ministérielle pour le ratifier faisait de plus en plus le consensus si bien

qu'on estimait que la décision que prendrait le Conseil général à sa réunion habituelle de mi-année suffirait pour ratifier le nouvel accord-cadre des négociations.

L'élaboration de l'accord-cadre ne s'est pas fait sans détours. La principale difficulté consistait à élaborer un cadre significatif pouvant orienter les négociations futures sur la réforme des politiques agricoles. L'accès aux marchés était le principal sujet de dissension et a motivé la création du G-20 en réaction à la communication présentée par l'UE et les États-Unis en août 2003 à Cancún; toutefois, le G-20 n'avait pas avancé de contre-proposition car ses deux membres piliers (le Brésil, un exportateur, et l'Inde, un pays importateur) avaient des intérêts opposés. Mais l'accès aux marchés ne constitue pas la seule pierre d'achoppement et ces pays ne sont pas les seules parties prenantes. La valse-hésitation a débuté lorsque les ministres de l'Union européenne, du Kenya, de l'Afrique du Sud et du Brésil se sont rencontrés à Londres, le 1er mai 2004 sur l'invitation de leur homologue américain, pour trouver un moyen de dénouer l'impasse des négociations en agriculture. Par la suite, selon les rapports de presse, les hauts fonctionnaires représentant l'Union européenne, les États-Unis, le Brésil, l'Inde et l'Australie (qui forment le Non-G-5, c'est-à-dire le non-Groupe des Cinq car ces pays ne partagent pas les mêmes vues) se sont réunis pour essayer de surmonter leurs divergences. Ce Groupe des Cinq parties intéressées (ou FIP, pour « Five Interested Parties », est devenue l'appellation officieuse d'un groupe qui n'existe pas officiellement) a ensuite décidé de se réunir au niveau ministériel en juillet, tout comme allaient le faire le Groupe des pays africains, le G-90 et le G-10. Les fonctionnaires se réunirent toutes les quelques semaines sous les auspices du Comité des négociations sur l'agriculture, mais l'ambassadeur Groser de la Nouvelle-Zélande, le président du Comité, ne pouvait proposer un texte de consensus avant d'avoir une idée des résultats des débats du FIP car aucune entente ne pouvait être conclue sans eux. En dépit des consultations entre les Cinq parties intéressées et les coordonnateurs d'autres groupes de négociation de l'OMC, notamment les G-10 et G-90, qui ne sont pas représentés au sein du FIP contrai-

rement au Groupe de Cairns, beaucoup de délégués étaient très mécontents à l'idée de se trouver devant un fait accompli à la suite de ce processus. (Pour plus de précisions, consulter Bridges, ou *Inside U.S. Trade* ainsi que le communiqué des ministres du G-10 réunis à Genève le 5 juillet 2004.)

Le directeur général et l'ambassadeur Shotaro Oshima, président du Conseil général, ont finalement publié une ébauche de la décision proposée par le Conseil général le 16 juillet qui s'inspirait des textes des présidents des autres comités de négociation. Le Conseil général devait commencer à se réunir le 27 juillet, mais tous savaient que la réunion pouvait être reportée jusqu'au 31 juillet. Le président du Conseil général a bien précisé qu'il s'agissait d'une réunion régulière et non d'une mini-ministérielle, quoique les ministres de 25 pays et beaucoup plus de négociateurs des capitales ont assisté à cette réunion où normalement seuls les ambassadeurs auraient représenté les membres. Quoiqu'il en soit, le président et le directeur général n'ont convoqué aucune réunion restreinte aux ministres. Les délégués étaient toutefois libres de faire comme bon leur semblait.

Les réunions de la dernière semaine de juillet se sont déroulées comme à l'habitude à l'OMC. Tout le Conseil général s'est rassemblé pour la forme seulement. Des réunions des chefs de délégation ont été convoquées pour rendre les travaux informels plus transparents et pour déterminer si le projet de texte susciterait une vive réaction négative. Les membres se sont réunis en petits groupes informels, à commencer par le Groupe des Cinq qui s'est cloîtré du mardi au jeudi pour discuter d'agriculture. Les rumeurs qui circulaient sur la façon dont ils allaient régler ce point crucial ont suscité un grand mécontentement qui a par la suite été exprimé à la réunion du jeudi des chefs de délégation. Les critiques des processus informels de l'OMC auprès des pays en développement et de la société civile ont noté avec amusement que le Canada et la Suisse, des participants habituels des mini-ministérielles et de la Salle verte, ont manifesté avec véhémence leur mécontentement à l'égard du FIP.

Lorsque la séance sur l'agriculture s'ouvrit finalement en Salle verte le vendredi matin sous la présidence de l'ambassadeur

Groser, il est devenu évident qu'il avait gardé la main mise sur le texte. Même si les membres du Groupe des Cinq avaient réglé leurs différends, les autres participants devaient s'assurer que le texte leur convienne. La Salle verte a rassemblé ministres, hauts fonctionnaires et ambassadeurs. Le Groupe des pays d'Afrique, les PMA, le G-33 et le G-90 se sont exprimés par la voix de leurs coordonnateurs, ont réagi aux modifications plus vite et plus efficacement qu'auparavant et sont intervenus d'une manière constructive, quoique le G-90 n'ait semblé cohésif que sur la question de l'érosion des préférences. Les seules plaintes d'importance qui aient été formulées par la suite émanaient de quelques petits pays d'Amérique latine qui, n'étant pas membres du Groupe ACP, n'étaient pas représentés dans la Salle verte et ont donc été étonnés de certaines modifications apportées au projet d'accord sur l'agriculture.

Ces événements sont-ils exceptionnels ou bien augurent-ils de ce qui se produira dans l'avenir? Peut-être ne faut-il pas s'étonner de ce que la présence des ministres les plus influents fusse nécessaire. Les membres tâchaient de s'entendre sur les points qui n'avaient pas fait le consensus lors de la Conférence ministérielle. Sans la participation des ministres aux préparatifs et puis aux derniers pourparlers à Genève, il n'aurait peut-être pas été possible de conclure une entente. Cette façon de procéder purement circonstancielle a permis de composer avec des circonstances exceptionnelles, mais il faudrait éviter de tirer des leçons de l'expérience car les mêmes circonstances ne se présenteront peut-être jamais plus.

Évaluation

Les ministres ont l'occasion de se réunir dans le cadre du régime commercial en groupes informels de tailles variées plus souvent que M. Martin ne l'aurait imaginé. Mais ces rencontres favorisent-elles le processus, et sont-elles légitimes? Favoriser le processus pourrait signifier faire progresser les négociations ou accroître la transparence des intentions de chaque joueur ou encore contribuer à la diffusion des connaissances sur le régime (Kratochwil et Ruggie, 1986). Leur légitimité pourrait être évaluée à la lumière des critiques.

Le tableau 2 donne pour chacune des réunions des renseignements sur les questions à l'étude, renseignements souvent tirés d'un communiqué distribué à tous les membres à titre de document officiel de l'OMC (pour un des nombreux exemples, voir OMC, 2004c); mais comme les mini-ministérielles sont informelles et donc confidentielles, bon nombre de renseignements figurant au tableau 2 proviennent de documents de presse. Par conséquent, cette évaluation se fonde aussi sur les entretiens privés que j'ai eus à Genève en juin 2004[13]. Trois questions distinctes ont été soulevées lorsque j'ai demandé aux fonctionnaires de l'OMC et aux délégués comment s'exerce toute cette activité politique et quelle différence elle fait : 1) la participation ministérielle informelle est-elle utile en général? 2) Ces réunions multiples sont-elles vraiment bénéfiques? et 3) Les mini-ministérielles, en tant que type particulier de réunion ministérielle informelle en groupes restreints, sont-elles efficaces et légitimes?

La participation ministérielle informelle est-elle utile en général?

Les nombreux débats auxquels se livrent les membres de l'OMC sur la procédure appropriée, surtout depuis Seattle, peuvent masquer un désaccord profond sur l'administration publique démocratique. Mise à part la question délicate de savoir comment les pays en développement pourraient participer aux discussions à Genève, on doit se demander s'il est judicieux que les ministres participent aux travaux de l'OMC, même à la Conférence ministérielle officielle, sans parler des consultations plus informelles? Quelques pays en développement s'opposent à la participation directe des ministres du Commerce en avançant que ceux-ci s'occupent déjà de fournir à leurs délégations à

[13] Je me suis entretenu avec des fonctionnaires de l'OMC ainsi qu'avec un petit échantillon représentatif de délégués de pays à revenu élevé, de pays à revenu moyen et de pays les moins avancés, du Nord comme du Sud, des Amériques, de l'Asie et de l'Afrique. L'échantillon comprenait des membres qui assistaient régulièrement et d'autres qui ne participaient que rarement aux mini-ministérielles ainsi que des participants réguliers des réunions du G-20, du G-33, du G-90, du Groupe de Cairns et du Groupe d'optique commune (Like-Minded Group, ou LMG).

Genève des directives précises relativement aux négociations. Maintenant que l'OMC a mis à son ordre du jour des questions qui ne ressortissaient auparavant qu'à la compétence nationale, toutefois, Renato Ruggiero, le deuxième directeur général, a plaidé en faveur d'une participation ministérielle plus active et suivie et fait valoir que l'OMC devait susciter un soutien politique nouveau en faveur de la mondialisation dans les pays membres[14]. Le premier directeur général de l'OMC n'est pas du même avis; partageant le point de vue des critiques, Peter Sutherland se rappelle : « [TRADUCTION] Lorsque je suis devenu directeur général du GATT, j'ai bien précisé que je ne réunirais pas les ministres du Commerce tant et aussi longtemps que les négociations commerciales n'auraient pas été conclues et que l'accord serait signé. J'estimais qu'il n'y avait pas lieu de réunir cent ministres à Marrakech pour négocier. Ils sont venus signer un accord qui avait déjà été ratifié. Le véritable travail avait été exécuté au préalable à Genève » (Sutherland, 2004). Mais M. Sutherland sait bien que cette position n'est pas soutenable car les ministres jouent maintenant un rôle officiel à la Conférence ministérielle. Peut-être celle-ci devrait-elle officiellement se cantonner à n'être qu'un instrument d'approbation automatique, mais elle ne peut approuver que les décisions que les participants comprennent. Comment s'assurer de cette compréhension?

Les questions de l'OMC sont complexes, et les ministres doivent les connaître s'ils veulent pouvoir prendre des décisions. Les délégués estiment que les réunions ministérielles sont instructives pour les participants, à condition que le ministre reste en poste. Certains pays laissent leur ministre du Commerce en poste pendant des années, ce qui permet aux plus chevronnés de renseigner leurs homologues—comme quiconque, les ministres apprennent mieux de leurs pairs et il est très profitable que leurs homologues les sensibilisent aux réalités d'autres régions du monde. Les ministres participants s'instruisent ainsi sur toutes les possibilités, sur les liens de causalité entre les questions ainsi que sur les vues des autres, ce qui favorisera le

[14] OMC, *Focus*, nº 9 (mars-avril 1996).

consensus dans le cadre d'une réunion formelle et les préparera mieux à expliquer à la population de leur pays les compromis qu'il aura fallu faire. Le danger de laisser intervenir les ministres moins bien informés dans le cours des négociations, toutefois, tient du fait que lorsqu'ils sont ignorants des questions à l'étude, ils risquent de limiter leurs interventions à des généralités et de se sentir incapables d'accepter des offres ou de proposer des compromis dont ils ne pourraient déterminer la valeur et les effets intuitivement, ce qui entravera le processus.

Les ambassadeurs et les experts ont la possibilité de se rencontrer tous les jours, comme l'a fait observer un délégué, ce qui n'est pas le cas de leurs maîtres politiques, dont quelques-uns n'assistent que tous les deux ans à une Conférence ministérielle et dont même les plus engagés n'ont que quelques rares occasions de rencontrer leurs homologues durant l'année. Vu ainsi, beaucoup de délégués considèrent qu'il serait utile de convoquer une Conférence ministérielle tous les ans. En effet, lorsqu'ils se réunissent tous les deux ans, l'ordre du jour est trop chargé. La tenue d'une Conférence ministérielle annuelle se prêterait à un ordre du jour plus restreint et plus ciblé. La Conférence ministérielle pourrait ainsi contribuer à dégager un consensus sur la gestion de l'organisation et la négociation de nouvelles règles—mais la difficulté d'obtenir un consensus à la Conférence ministérielle persisterait, et la non-formalité qui en résulterait serait tout de même cher payée.

Les critiques allèguent que se détourner du processus décisionnel signifie abandonner l'égalité formelle au profit du maquignonnage bilatéral (Jawara et Kwa, 2003, p. 181). Ils avancent aussi que les ententes particulières peuvent avoir un effet coercitif sur un pays en développement et fragmenter ainsi les coalitions des pays en développement. On donne souvent l'exemple du changement de position qu'aurait effectué le Pakistan à l'OMC à l'époque de la mini-ministérielle de Singapour de 2001, séduit par les offres d'aide financière des États-Unis et de l'Union européenne. Il serait à tout le moins raisonnable de supposer que l'offre financière qui a été faite au Pakistan n'avait pas pour but d'assurer un consensus à l'OMC, mais plu-

tôt d'assurer le soutien du Pakistan à la nouvelle « guerre au terrorisme » qu'avait récemment déclenchée l'administration Bush. La puissance est souvent un facteur qui intervient dans les positions que les pays adoptent à l'OMC (Jawara et Kwa, 2003, chapitre 6). Cette affirmation décevra ceux qui pensent que les règles et les institutions servent de bouclier contre la puissance, mais la puissance est toujours présente, et les faibles n'ont que peu de choix. Les petits pays en développement auraient-ils plus de facilité à traiter avec les États-Unis hors du cadre de l'OMC? Peut-on vraiment croire que, dans un marchandage réciproque, on peut s'opposer aux intérêts des joueurs les plus puissants sans payer un prix? Faut-il s'étonner de ce que les pays en développement ne réussissent à obtenir quelque chose (par exemple la dérogation du Groupe ACP à la ministérielle de Doha) qu'en cédant autre chose que désirent les pays développés? Quoiqu'il en soit, si les coalitions des pays en développement peuvent difficilement résister à la coercition, (Narlikar et Odell, 2004), les membres du G-20 ont prouvé à Cancún ce dont ils étaient capables en unissant leurs forces pour exercer un pouvoir collectif. De toute manière, la participation des ministres ne change aucunement l'architecture du pouvoir en question—la délégation américaine restera puissante quel que soit le cadre institutionnel.

Dans le même ordre d'idées, certains prétendent que « [TRADUCTION] en déplaçant le débat du rang d'ambassadeur à celui de ministre, on en retire la responsabilité à ceux qui sont le mieux sensibilisés aux questions à l'étude, tout en politisant le processus et en ouvrant la voie à la contrainte et aux pots-de-vin, et ce, dans des domaines qui n'ont rien à voir avec le commerce (Jawara et Kwa, 2003, p. 280) ». Paul Martin pourrait répondre que c'est précisément là que réside le problème : en raison de leurs vastes responsabilités, les politiciens peuvent faire des compromis intersectoriels qui outrepassent les pouvoirs des fonctionnaires. Certains ambassadeurs de pays en développement estiment inacceptable que les politiciens soient soumis à des pressions visant à saper l'autorité de leurs représentants; on prétend qu'à la ministérielle de Doha, certains pays développés ont tenté de semer la zizanie entre les bureaucrates

et les politiciens des pays en développement. Ainsi qu'un ambassadeur aurait décrit la situation (Narlikar, 2004) : « Certains des ministres n'appuyaient même pas la position adoptée par les ambassadeurs à Genève. » Mais lorsque j'ai interrogé les délégués à Genève sur la « zizanie », la plupart ont dit douter que le problème fusse étendu. L'un a déclaré : « [TRADUCTION] Mon ministre me met toujours au courant des échanges qu'il a avec les autres ministres. » Un autre a rétorqué : « [TRADUCTION] Comment peut-on semer la discorde entre ambassadeurs et ministres? Nous sommes continuellement au téléphone avec nos fonctionnaires dans les capitales. Il n'y a pas de discorde. »

Mais tous les ambassadeurs restent-ils toujours en contact avec leurs ministres? Un délégué a affirmé que son pays avait adopté de bons mécanismes de coordination interministérielle avec les fonctionnaires en poste dans les capitales, de telle sorte que la délégation de Genève était tenue au courant des résultats des réunions régulières et des positions préconisées par le ministre. « Nous sommes tenus informés et nous leur envoyons des rapports qui ont déjà circulé. » Il doutait toutefois de ce que les délégués d'autres pays de sa région ne fussent aussi bien préparés aux réunions. Dans son examen de la question, l'OCDE a découvert qu'aussi bien les ministres du Commerce que d'autres hauts fonctionnaires de la plupart des PMA et de bon nombre d'autres pays en développement n'ont que des connaissances limitées de la politique commerciale. Il ne faut donc pas s'étonner de sa conclusion : « La coordination des divers volets de la politique commerciale est faible dans de nombreux pays. La responsabilité en est souvent dispersée entre différents ministères. [...] Ce sont généralement les Ministres des affaires étrangères qui conduisent les négociations commerciales et font partie des missions auprès de l'OMC, mais ils manquent souvent de l'expérience requise dans le domaine des échanges et n'ont qu'un rôle limité dans l'élaboration de la politique commerciale une fois de retour dans leur pays (OCDE, 2001, p. 39). » Nombre d'ambassadeurs de pays en développement n'interviennent pas sur le fond de la politique commerciale dans leur pays, n'entretiennent pas de communications ef-

ficaces avec les fonctionnaires de leur capitale, mais doivent quand même participer aux réunions des organisations internationales de l'ONU à Genève[15]. Qu'on le veuille ou non, il s'ensuit que les réunions informelles risquent fort de semer la discorde entre les ministres et leurs ambassadeurs. Cet effet est néfaste s'il envenime les relations entre les ambassadeurs à Genève, mais il est favorable s'il assure une meilleur alignement de la pensée de l'ambassadeur sur celle du ministre.

En somme, la participation informelle des ministres est utile. Toutefois, pour les pays en développement, elle comporte des difficultés au niveau de la capacité administrative générale, difficultés auxquelles on n'échapperait pas en rendant l'OMC moins souple pour tous. De fait, on pourrait atténuer le problème de la capacité en créant encore plus d'occasion informelles où ministres et hauts fonctionnaires pourraient mettre leurs connaissances en commun sans devoir adopter des positions officielles.

Les multiples réunions ministérielles informelles sont-elles bénéfiques à l'OMC?

Quel rapport y a-t-il entre les consultations ministérielles informelles qui se multiplient et le processus formel de l'OMC? D'emblée, j'ai été étonné par le grand nombre de réunions que j'ai recensées lorsque je préparais le tableau 1. Comme je l'ai déjà mentionné, il était évident durant le cycle d'Uruguay que les négociateurs pourraient profiter de toutes les fois où se rencontraient les ministres pour promouvoir l'établissement d'un consensus à Genève. La nouvelle donne est la popularité crois-

[15] La « culture professionnelle » influe-t-elle sur les négociations de l'OMC? Ahnlid a conclu que cette variable n'avait pas eu grande incidence sur les négociations du cycle d'Uruguay sur les services (Ahnlid, 2003), mais y a-t-il un fossé entre les ministres des Affaires étrangères et ceux du Commerce, et entre les ambassadeurs qui passent tout leur temps à l'OMC et ceux qui doivent consacrer beaucoup de leurs efforts aux organismes de l'ONU? Autrement dit, les maîtres de la politique commerciale ont-il un mode de pensée institutionnalisé (Douglas, 1986) qui détermine leur compréhension de la nature des problèmes et de la nature des négociations? Ce mode de pensée est évident pour ceux qui en ont fait leur carrière, mais pourrait être moins évident, voire totalement étranger, pour d'autres.

sante des réunions se rapportant spécifiquement à l'OMC et, en particulier, des réunions entre pays africains et autres PMA. Certaines coalitions au sein de l'OMC, comme le Groupe de Cairns et la Quadrilatérale, tiennent depuis longtemps des réunions ministérielles de même que des réunions entre hauts fonctionnaires et ambassadeurs, quoique les ministres de la Quadrilatérale ne se sont pas rencontrés depuis 1999. Les groupes régionaux de pays en développement et le groupe des PMA coordonnent maintenant leurs efforts par l'entremise de leurs ambassadeurs, tiennent des réunions ministérielles et, depuis Cancún, travaillent en collaboration au niveau ministériel en tant que G-90. Mais toute cette activité favorise-t-elle d'autant le consensus?

L'une des difficultés réside dans le fait que le message n'est pas toujours le même dans les réunions de groupes régionaux, de coalitions ou des mini-ministérielles. On a signalé à titre d'exemple la position divergente qu'a prise le Kenya à la réunion de février 2004 convoquée à Mombassa avec Pascal Lamy et Robert Zoellick, ainsi qu'à la réunion de mai 2004 à Kigali avec les autres pays de l'Union africaine. Une autre difficulté surgit lorsque le désir d'adopter une position commune est plus fort que l'engagement ministériel véritable sur le fond des questions. On s'attend trop souvent à ce que les ministres souscrivent à un document qui émane en grande partie de leurs ambassadeurs à Genève, document que ces mêmes ambassadeurs évoquent par la suite au cours des négociations pour expliquer qu'ils ont les mains liées en raison de la position rigide des ministres.

Le rapport entre une réunion régulière de l'OMC, une réunion informelle, une réunion *ad hoc* des fonctionnaires à Genève et les consultations informelles des ministres se dégage des discussions ayant eu pour effet de déterminer si la « facilitation des échanges », l'un des quatre enjeux de Singapour, passerait du programme de travail au programme des négociations générales. Un « groupe central » de pays en développement a discuté de la question pendant des mois après Cancún et aurait continué de la « disséquer » aux réunions des ministres des PMA, des

ministres des pays d'Afrique et des ministres du G-90[16]. On sait qu'une bonne partie de cette déclaration de la réunion des ministres des pays d'Afrique de mai 2004 à Kigali a été rédigée à Genève par des experts, dont certains sont allés à Kigali pour peaufiner la version finale. Par la suite, s'exprimant à l'OMC au nom du groupe des pays africains, la République de Maurice a exposé les conditions que le groupe voulait faire respecter, ainsi que le précise la Déclaration de Kigali, avant que leurs ambassadeurs n'acceptent d'engager les négociations sur la facilitation du commerce. Et puis, le Nigeria a soumis au nom du Groupe des États d'Afrique un échéancier officiel pour l'élaboration du très important « accord-cadre de juillet 2004 » en vue de relancer le processus de Doha après Cancún (WTO, 2004d) en soulignant que « les orientations politiques et les objectifs de négociation communs du Groupe africain figurent dans la Déclaration de Kigali [...]Nous espérons que cette importante contribution des Ministres africains sera prise en compte comme il convient dans le texte de l'ensemble de résultats de juillet ».

Une chose est claire : ces réunions ne servent à rien si personne n'écoute. À la réunion des PMA de juillet 2003 à Dhaka, les ministres ont déclaré ne pas vouloir négocier les questions de Singapour. Les ministres du Groupe ACP leur ont fait écho à Bruxelles[17]. Et puis, à Cancún, comme nous le rappelle un délégué, l'Union européenne était « choquée » par le rejet des questions de Singapour. Mais quelle partie du « non » prononcé à Cancún a-t-elle échappée aux ministres de l'UE?

Cette interaction compliquée entre ministres et hauts fonctionnaires est normale dans la culture diplomatique de l'Europe et de l'Amérique du Nord, mais plus nouvelle pour nombre de pays en développement. Elle devient stérile si elle n'est utilisée que pour entraver ou retarder le processus de l'OMC. Mais elle se révélera énormément productive et excitante si elle annonce une révolution dans l'engagement des pays en développement

[16] *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, vol. 8, N° 13, 8 avril 2004.

[17] En fait, onze pays en développement ont produit des déclarations portant sur les questions de Singapour avant Cancún (Bernal, et coll., 2004, p. 21).

au système commercial. Le processus qui a conduit en juillet à l'adoption d'un accord cadre sur le cycle de Doha (OMC, 2004a) se prête aux deux interprétations.

Les mini-ministérielles sont-elles efficaces et légitimes?

Si nous acceptons qu'une participation ministérielle informelle au système a ses mérites, peut-on soutenir que les mini-ministérielles constituent un procédé légitime et efficace?

Examinons d'abord la légitimité. Les critiques de la société civile et des milieux universitaires qui sympathisent avec le Groupe d'optique commune reprochent aux ministérielles, en plus de ce que nous venons de mentionner, de n'être pas représentatives. Ils considèrent que ces réunions jouent un rôle déterminant dans l'issue des négociations car elles permettent à l'Union européenne et aux États-Unis d'étendre leur vision d'un ensemble de résultats au-delà de la Quadrilatérale (Jawara et Kwa, 2003; voir aussi Kwa, 2002a). Dans une pétition largement diffusée en protestation de la mini-ministérielle de novembre 2002 à Sydney (Kwa, 2002b), ces réunions informelles ont été déclarées fondamentalement inappropriées étant donné « [TRADUCTION] qu'aucun compte rendu n'est dressé, que des décisions qui y sont prises se répercutent sur tous les membres et que le programme est fixé en leur nom et en leur absence et, enfin, qu'un petit groupe prend *de facto* et illégalement la barre de l'Organisation afin d'obtenir un consensus sur des questions d'importance majeure faisant l'objet de négociations à l'OMC ». Selon eux, les petits membres qui assistent à une mini-ministérielle ou à une réunion en Salle verte pourraient vraisemblablement se laisser « acheter » par l'attrait d'une entente particulière, laissant ainsi les plus puissants dicter un ensemble de propositions aux autres membres comme un marché à prendre ou à laisser.

À mon avis, ce reproche n'est pas pertinent. De fait, il serait plus justifié s'il concernait les Salles vertes de Genève, qui font l'objet d'un autre exposé. Si des procès-verbaux ne sont pas dressés de la plupart des réunions de l'OMC aujourd'hui, c'est en partie parce que l'Organisation s'effondrerait sous le

volume de la paperasserie, mais surtout pour les raisons avancées plus tôt : les conversations «confidentielles » sont essentielles à la réalisation de l'objectif de l'Organisation, à savoir : dégager un consensus. De toute évidence, aucune décision n'est prise lors de ces réunions. Et si aucune décision n'y est prise, cela signifie que personne n'a pu être contraint d'adhérer à la décision. Cela dit, si les principaux antagonistes dans une discussion donnée finissent par s'entendre sur les points au cœur du litige, comme certains soutiennent que c'était le cas pour les Cinq parties intéressées en juillet 2004, d'autres membres alors seront soumis à des pressions intenses s'ils refusent de se rallier au consensus. Mais ce problème s'étend aux négociations multiculturelles et n'est pas caractéristique des réunions en petits groupes au sein de l'OMC.

D'autres pourraient demander si les mini-ministérielles remplissent les critères proposés par Sergio Marchi en 2002 (OMC, 2002a) pour garantir que les consultations en petits groupes « contribueraient à l'instauration d'un consensus durable ». Tous les membres savent qu'une mini-ministérielle sera convoquée, mais pas officiellement, puisque les membres ne veulent pas les reconnaître comme s'inscrivant dans l'architecture normale de l'OMC. Les hauts fonctionnaires n'en font même pas mention, ils ne parlent que de « réunions récentes », et seulement lorsque c'est nécessaire. Il s'ensuit que les membres qu'une question à l'étude intéresse particulièrement n'ont pas l'occasion de faire connaître leurs vues et que les résultats ne sont pas officiellement communiqués à l'ensemble des membres; un délégué a affirmé qu'il était impossible de se lever et d'annoncer les « résultats » d'une réunion qui n'avait officiellement pas eu lieu, où aucune décision n'avait été prise et qui n'était pas censée porter de résultats. L'ambassadeur de Singapour a bien essayé après une mini-ministérielle à ce qu'on m'a dit, et a été mis au pilori pour avoir « officialisé » une réunion informelle de l'OMC. De toute évidence, la difficulté réside dans le fait que la réunion donnera toujours lieu à une certaine « réinterprétation » et que personne ne peut être contraint de s'en tenir à une décision lorsque les participants ne com-

prennent pas tous de la même façon les « résultats » d'une réunion tenue en confidence. En revanche, dans les lignes directrices de M. Marchi, on présume implicitement que certains membres en représentent d'autres, sans leur consentement explicite. Il s'ensuit inévitablement qu'au lieu que les Africains soient mis systématiquement au courant de l'issue d'une réunion par d'autres Africains, par exemple, ce qui serait souhaitable, les diplomates expérimentés qui n'étaient pas présents à la réunion appelleront leurs collègues pour savoir « ce qui s'est passé », tandis que d'autres seront frustrés par le sentiment d'être mis à l'écart.

Examinons maintenant l'aspect de l'efficacité. Qui décide de tenir des réunions ministérielles et certains moment s'y prêtent-il mieux que d'autres? Les critiques pensent que c'est le directeur général ou les États-Unis qui décident du moment de tenir une réunion, mais des délégués m'ont dit que la décision découle de conversations à Genève, quoique, lorsqu'il était directeur général, Mike Moore a encouragé à l'occasion les ambassadeurs à réfléchir au moment qui serait le plus approprié pour tenir une réunion. Un membre qui envisage de convoquer une réunion sondera l'avis d'autres membres, et son idée sera certainement beaucoup mieux reçue si les grandes économies souhaitent la réunion. Par conséquent, il arrivera qu'une mini-ministérielle soit convoquée, qu'elle soit nécessaire ou non, en dépit du fait qu'il n'est pas aussi utile de se réunir pour chercher un problème qu'il ne l'est de le faire pour trouver une solution à un problème.

Tous s'entendent toutefois pour dire que les deux mini-ministérielles qui ont eu lieu avant Doha ont contribué au succès de la Conférence, d'où leur popularité subséquente, mais celles qui ont été convoquées avant Cancún n'ont pas été aussi fructueuses, ou ont été tenues trop à l'avance, de sorte qu'une seule a été convoquée au cours de l'année qui a suivi Cancún. Les mini-ministérielles semblent plus utiles à certains moments qu'à d'autres, et la raison apparente de la réunion influe sur ce qui figurera au programme. Certaines réunions, comme celle des hauts fonctionnaires de février 2003, visent à revitaliser les

négociations dans leur ensemble; d'autres, comme celle de juillet 2003 à Montréal, sont consacrées à des points particulièrement épineux. La participation ministérielle est réputée utile lorsque la situation est encore gérable et que les positions ne sont pas encore arrêtées. Pourtant, en certaines circonstances, une crise peut être fructueuse. Il n'y a pas de réponse scientifique à cette question, et encore moins de consensus diplomatique établi. Nul ne peut affirmer que les multiples ministérielles ont facilité ou compliqué l'élaboration de l'accord cadre de juillet 2004. Quel que soit le moment où elles ont lieu, la plupart des délégués estiment qu'elles ne devraient pas viser à imposer une orientation générale. Seul un petit nombre de questions devraient figurer à leur ordre du jour. Aucune ministérielle ne peut être productive si les ministres sont appelés à décider d'une dizaine de points—deux ou trois suffiraient amplement. Les ministres s'intéressent plutôt aux généralités et s'attachent moins aux détails; ils ne peuvent donc pas se substituer à leurs ambassadeurs à Genève, mais ils peuvent toutefois leur donner une orientation. Et s'ils s'entendent bien entre eux, ils peuvent désamorcer les conflits entre leurs fonctionnaires à Genève.

Deux points pèsent lourd dans toute évaluation des mini-ministérielles. Le premier concerne l'Accord sur les ADPIC et l'accès aux médicaments essentiels, point de mire de la mini-ministérielle de Sydney, tenue en novembre 2002. Selon un point de vue, les négociateurs de Genève ont eu vent de ce que les ministres avaient conclu quelque chose à Sydney, mais ils ignoraient quoi, et leurs pourparlers ont alors stagné. Ce que les ministres nous ont finalement rapporté, relate un délégué, n'a pas beaucoup fait avancer les négociations, mais a plutôt créé de la confusion et de l'hésitation. Un autre point de vue sur la réunion de Sydney veut que, de par sa présence en sa qualité de président du groupe de négociation sur les ADPIC, l'ambassadeur mexicain ait pu mieux saisir les diverses positions des membres et ainsi produire un projet d'accord. Il avait le sentiment d'avoir le feu vert des ministres, ce qui l'a habilité à insister pour ménager des compromis chez les pays du Nord et du Sud.

Le second point est l'agriculture, principale pomme de discorde du Cycle. La mini-ministérielle de Montréal aura vraisemblablement servi à réunir les ministres quelque six semaines avant Cancún pour donner une nouvelle impulsion politique au processus préparatoire, et notamment pour ce qui est des modalités concernant l'agriculture. Les ministres comprenaient que l'agriculture était la clé de Cancún, et ils ont donc demandé à l'Union européenne et aux États-Unis de produire un document sur l'accès aux marchés. L'idée semblait intéressante à l'époque, mais leur formule mixte a peut-être été proposée trop tard pour être comprise de nombreux pays en développement—certains analystes ont d'ailleurs pensé qu'en voulant se satisfaire mutuellement, les États-Unis et l'Union européenne ont fait fi des besoins des autres, catalysant ainsi la création du G-20 et l'échec de Cancún. À Paris, en mai 2004, les ministres ont bien vu que l'agriculture était encore la pierre d'achoppement des négociations et ils s'en sont déchargés sur le G-20 : puisque l'accès aux marchés est au cœur du problème, que proposez-vous? Le G-20 a éventuellement produit un document, mais n'exposait que des principes et n'expliquait nullement comment le groupe entendait surmonter les dissensions intestines sur l'accès aux marchés et encore moins en arriver à un compromis avec tous les autres participants. Les délégués ont conclu que la réunion de Paris avait ravivé les négociations, sans toutefois donner lieu à de véritables percées. Certes, les négociations ont besoin d'une énergie positive, mais, comme l'a signalé un délégué, tous les ministres qui influent sur le commerce mondial se trouvaient à la réunion de Paris et n'ont quand même pas su obtenir de résultats. Ils ont bien donné une orientation politique en préconisant la « flexibilité », mais n'ont donné aucun indice sur la façon de procéder. Quoi qu'il en soit, sans cette pression politique, le G-20 aurait-il progressé? Et comme le demandait un délégué, l'Union européenne, aurait-elle bougé, puisque les commissaires à l'agriculture et au commerce ont fait preuve de beaucoup plus de souplesse que les représentants américains, qui sont restés sur leur position?

Pour répondre à la première question que j'ai posée au début de cette partie, je dirais que les ministres doivent s'impliquer. Les

ministres doivent défendre leurs décisions difficiles chez eux, et ils doivent aussi participer à la prise de décisions difficiles à Genève. Mais pour participer à ce processus, ils doivent connaître les points à l'étude et les positions de leurs partenaires commerciaux, et ce sont les rencontres informelles avec leurs collègues de la région et d'autres régions qui le leur permettent le mieux.

L'absence de formalité est-elle positive? M. Martin le pense, mais pas les critiques. Mais puisque l'absence de formalité est un phénomène très répandu, elle devrait essentiellement viser la transparence et l'inclusion, et non l'établissement de règles plus rigides. Pour les ministres qui doivent se préparer à une conférence ministérielle de l'OMC, il pourrait être utile de rencontrer leurs homologues au niveau régional ou sectoriel pour se conforter dans leurs idées, mais il pourrait également être utile de participer à ces rencontres dans l'optique d'orienter les négociateurs à Genève. Cette orientation politique serait bien entendu assise sur les travaux soutenus des fonctionnaires, comme c'est le cas des sherpas qui préparent un sommet du G-8 ou des sous-ministres qui préparent les réunions de leurs ministres des Finances du G-20. La réponse à ma seconde question est par conséquent que les réunions ministérielles informelles peuvent être très fructueuses.

Le système des groupes est aussi un moyen de coordonner les vues d'un grand nombre de membres, mais comme il faut résoudre les points litigieux au sein de l'OMC, les réunions inter-régionales peuvent offrir une solution intéressante, à savoir des réunions de ministres qui adoptent une « optique commune » uniquement dans le but de trouver un compromis. Je répondrai donc à ma troisième question en soulignant que si les membres ne s'entendent pas pour créer un successeur au GC-18, et tout indique qu'ils n'y parviendront pas, il faudra alors continuer de miser sur les mini-ministérielles. Ces réunions sont efficaces lorsque les ministres sont appelés à donner une orientation politique à l'égard d'un nombre restreint de questions épineuses. Certaines mini-ministérielles ont par ailleurs causé du tort car elles n'avaient aucune raison d'être ou bien ont ralenti le processus de Genève tandis que les négociateurs attendaient les « résultats » ou ne s'entendaient pas sur l'interprétation des résultats.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que les politiciens sont impliqués dans le régime commercial, mais la nature de leur participation fait-elle une différence? Les ministres aident-ils ou entravent-ils les travaux de l'OMC pendant qu'ils cherchent à atteindre le consensus dans une organisation qui compte près de 150 membres égaux? Les ministres doivent-ils tenir leurs réunions plus ou moins fréquemment, en privé ou en les consignant au dossier, en groupes plus grands ou plus petits?

D'aucuns pensent que c'est une erreur de tenir une Conférence ministérielle biennale. Cependant, cette position ne saurait être défendue lorsque les questions du débat débordent les frontières et que les ministres, même ceux des pays en développement, subissent d'intenses pressions de leur population relativement aux questions de l'OMC[18]. Les exigences générales, et les pratiques, relatives à la participation publique dans les pays les plus influents, du Nord au Sud, empêchent maintenant de restreindre les négociations à un groupe de professionnels. Les ministres assurent la liaison entre les organismes publics de leur pays et les organisations internationales; ils jouent un rôle essentiel dans la façon dont leurs citoyens comprennent les gestes que posent les organisations internationales et dans l'importance à accorder aux préoccupations des technocrates (Keohane et Nye, 2001). Les ministres doivent s'impliquer officiellement et doivent pour cela participer officieusement aux consultations et apprendre.

La participation informelle des politiciens est de fait propice aux négociations—dans une certaine mesure. Après la réunion du CNC d'avril, la première depuis juillet 2003, le directeur général a rapporté au Conseil général que « [TRADUCTION] l'impulsion politique qui a été donnée au Cycle ces dernières

[18] Un délégué m'a raconté les pressions qui ont été exercées sur le ministre d'un pays en développement en 2003 lorsque la société civile de son pays a obtenu de Genève plus vite que lui-même des renseignements sur l'avancement des négociations sur l'accès aux médicaments essentiels. L'absence d'un mécanisme efficace pour renseigner la population et interpréter ce qui se passe a empêché ce pays d'être un intervenant efficace.

semaines a été absolument vitale ». Et pourtant, à la réunion du CNC de juin 2004 mentionnée dans l'introduction et au cours de laquelle le directeur général a parlé du vif engagement politique qui a transparu de toutes ses consultations avec les ministres, il a précisé que seuls les négociateurs seraient en mesure de combler les derniers fossés. « Je vais être franc là-dessus, a-t-il dit. Les indications et orientations politiques dont nous avons besoin pour pouvoir aller de l'avant sont là. Il ne fait aucun doute que c'est maintenant aux négociateurs à Genève de conclure les accords auxquels nos leaders politiques veulent clairement que nous aboutissions » (OMC, 2004b). Il sous-entendait ainsi que d'autres réunions ministérielles pourraient n'être ni nécessaires ni utiles. Quant à moi, je pense qu'il se trompait. La participation intensive des ministres semble avoir été essentielle à l'élaboration du cadre de juillet 2004 et à son acceptation subséquente, quoiqu'il serait préférable d'éviter de tirer une leçon de cette expérience puisque de semblables circonstances exceptionnelles pourraient ne jamais se représenter.

Une autre raison qui nous empêcherait de tirer des leçons des événements récents est que la multiplication des mini-ministérielles et des micro-ministérielles s'explique en partie par la préférence de certains ministres influents. Le ministre des Affaires étrangères du Brésil, Celso Amorim, est un ancien ambassadeur de l'OMC. Le ministre du Commerce de l'Union européenne, Pascal Lamy, et le représentant au Commerce des États-Unis, Robert Zoellick, ont tous deux déjà été des fonctionnaires de haut rang, et c'est peut-être pourquoi tous deux agissent comme des négociateurs en chef plutôt que comme des ministres. On dit que les vrais politiciens préfèrent laisser leurs hauts fonctionnaires faire le travail—les anciens représentants au Commerce des États-Unis Robert Strauss (qui a mené le cycle de Tokyo jusqu'au bout) et Mickey Kantor (qui a mené le cycle d'Uruguay à bonne fin) ne voulaient pas y prendre une part active. Mais MM. Lamy et Zoellick voulaient y participer de près, et ils aiment bien se réunir de façon informelle avec leurs pairs. La première difficulté que suscite l'attitude de MM. Lamy et Zoellick est que la plupart de leurs pairs ne viennent

pas du même milieu et ne s'amènent pas à la table avec les mêmes éléments. Un délégué m'a raconté qu'à l'occasion d'une ministérielle où il parlait de « l'eau » dans les listes tarifaires, M. Zoellick a semé la confusion chez beaucoup de ministres (« l'eau » désignant la différence entre les taux de droits consolidés et les taux effectivement appliqués.)

La seconde difficulté réside dans le fait que la participation active des ministres risque de limiter la capacité de négocier des hauts fonctionnaires en poste dans les capitales. Par exemple, après l'échec de Montréal, ce sont ces hauts fonctionnaires qui ont mis au point les textes à Genève en avril 1989. Lors du cycle d'Uruguay, les États-Unis s'étaient dotés d'un négociateur en chef ainsi que d'un vice-négociateur en chef, tout comme beaucoup d'autres pays. Certains fonctionnaires croient que les négociations seraient plus aisées si elles étaient menées par l'ancien réseau de hauts fonctionnaires qui saisissaient bien les détails et le contexte politique, qui avaient compris ce qui était efficace et qui savaient comment aplanir les divergences. Les Américains et les Européens n'ont pas de véritable négociateur en chef à l'heure actuelle parce que leurs ministres veulent être ceux-là mêmes qui concluent les marchés. Pour cette même raison, leurs ambassadeurs respectifs à Genève n'exercent que peu d'autorité, contrairement aux ambassadeurs de nombreux pays en développement qui agissent de fait comme négociateurs en chef. Les ambassadeurs des pays en développement prétendent avec un grand ressentiment non fondé qu'il ne devrait pas leur être interdit de s'exprimer aux réunions ministérielles—mais, dans les faits, ce sont souvent eux les véritables homologues des ministres européen et américain. C'est cependant le cas de certains d'entre eux, car de nombreux ambassadeurs de pays en développement n'ont que peu de latitude ou d'autorité et ne peuvent compter sur des mécanismes efficaces de coordination et de consultation dans leur propre pays, ce qui empêche les négociateurs de Genève de conclure des ententes et rend obligatoire la participation des ministres.

Le cycle des négociations de Doha à l'OMC a dès le début été marqué par la participation accrue des pays en développe-

ment, mécontents des marchés qu'ils avaient conclus dans le cadre du cycle d'Uruguay. Les pays en développement avaient pris une part bien plus active à toutes les étapes du cycle d'Uruguay qu'il ne l'avaient fait lors du cycle de Tokyo, mais leur participation était infléchie par les coalitions. Il en est résulté une série complexe d'ententes intersectorielles et interrégionales que tous ont dû accepter comme un marché global. Maintenant que le système commercial fonctionne selon le principe de l'Engagement unique, il est évident que s'ils n'y participent pas d'assez près, les ministres ne comprendront pas la nécessité et le fond des accords qu'ils sont les seuls habilités à conclure. En outre, il faut reconnaître que l'Union européenne et les États-Unis ne sont maintenant pas plus capables de dominer l'OMC que l'économie mondiale. Ils restent des joueurs de premier plan, mais ils ne peuvent plus fixer seuls les règles. Ils doivent compter sur d'autres grandes puissances économiques, telles la Chine, l'Inde, le Brésil ainsi que le Japon. Les grandes économies doivent aussi tenir compte des joueurs moins importants car, en raison des changements structurels de l'économie mondiale et de l'évolution du système commercial, les négociations s'articulent d'ores et déjà sur les règles et la réglementation intérieure. Ces changements dans les fonctions du régime se répercutent sur la structure institutionnelle. Le besoin d'un consensus plus vaste et plus complexe auquel sont partie des pays plus nombreux explique en partie l'intensification de la participation informelle des ministres. La société civile demandera aux ministres de rendre des comptes, même dans les pays en développement, et les ministres doivent donc comprendre les compromis intervenus à Genève. Les mini-ministérielles ne sont peut-être pas la solution, mais personne n'a en de meilleure à proposer. À défaut d'une autre façon d'atteindre un consensus, ces réunions informelles en groupes restreints se poursuivront.

Références

Ahnlid, Anders. (2003). « Uruguay Round Services Negotiations », dans Sjöstedt, Gunnar, éd., *Professional Cultures in International Negotiation : Bridge or Rift?*, Lanham (Md.), Lexington Books, p. 83-100.

Bernal, Luisa E. et coll. (2004). *South-South Cooperation in the Multilateral Trading System : Cancún and Beyond*, South Centre, T.R.A.D.E., « Working Papers 21 », mai 2004.

Blackhurst, Richard. (1998). « The Capacity of the WTO to Fulfil Its Mandate », dans Krueger, Anne O., éd., *The WTO as an International Organization*, Chicago, University of Chicago Press, p. 31-58.

Blackhurst, Richard. (2001). « Reforming WTO Decision Making : Lessons from Singapore and Seattle », dans Deutsch, Klaus-Gunter et Bernhard Speyer, éd. *The World Trade Organization Millennium Round : Freer Trade in the Twenty-First Century*, London, Routledge.

Canada. (2000). *La transparence à l'OMC - Document officieux du Canada*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/transparency_paper-fr.asp », mars 2000.

Croome, John. (1995). Reshaping the World Trading System : A History of the Uruguay Round, Genève, Organisation mondiale du commerce.

Curtis, John M. et Robert Wolfe. (2000). « The WTO in the Aftermyth of the Battles in Seattle », dans Molot, Maureen Appel et Fen Osler Hampson, éds. *Vanishing Borders? Canada among Nations 2000*, Toronto, Oxford University Press, p. 321-41.

Douglas, Mary. (1986). *How Institutions Think*, 1re, Syracuse (N.Y.), Syracuse University Press.

GATT. *Instruments de base et documents divers*, Genève, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

GATT. (1985). *Politique commerciale et prospérité*, Genève, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Hart, Michael, éd. (1995). Also Present at the Creation : Dana Wilgress and the United Nations Conference on Trade and Employment at Havana, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale.

Jackson, John H. (1990). *Restructuring the GATT System*, New York, Council on Foreign Relations Press for the Royal Institute of International Affairs.

Jackson, John H. (1995). « The World Trade Organization : Watershed Innovation or Cautious Small Step Forward? », *in* Arndt, Sven et Chris Milner, éd., *The World Economy: Global Trade Policy 1995*, Oxford, Blackwell Publishers, p. 11-31.

Jawara, Fatoumata et Aileen Kwa. (2003). Behind the Scenes at the WTO : The Real World of International Trade, London, Zed.

Kahler, Miles. (1993). « Multilateralism with Small and Large Numbers », in Ruggie, John Gerard, éd. *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, p. 295-326.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye, Jr. (2001). « The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy », in Porter, Roger B., et coll., éd. *Efficiency, Equity, and Legitimacy : The Multilateral Trading System at the Millennium*, Washington (DC), Brookings Institution Press, p. 264-294.

Kratochwil, Friedrich et John Gerard Ruggie. (1986). « International Organization : A State of the Art on the Art of the State », *International Organization*, vol. 40, n° 4 (automne 1986), p.753-775.

Kwa, Aileen. (2002a). *Power Politics in the WTO*, Genève, Focus on the Global South.

Kwa, Aileen. (2002b). *WTO Holds Illegitimate Meeting : Urgent Sign-On*, courriel aux organisations militantes de la société civile, 4 novembre 2002.

Lamy, Pascal. (2004). *The Future of WTO*, UE, commissaire européen au commerce : allocution prononcée à Brusselles devant le Groupe Kangaroo du Parlement européen, SPEECH/04/42, 27 janvier 2004.

Lydon, Anthony F. (1998). « The Making of a United Nations Meeting », in Boisard, M. A. et E. M. Chossudovsky, éd. Multilateral Diplomacy : The United Nations System at Geneva : A Working Guide = La diplomatie multilatérale : le système des Nations Unies à Genève : guide de travail, La Haie (Pays-Bas), Kluwer Law International, p. 149-160.

Malnes, Raino. (1995). « 'Leader and Entrepreneur ' in International Negotiations : A Conceptual Analysis », *European Journal Of International Relations*, vol. 1, n° 1 (mars 1995), p. 87-112.

Narlikar, Amrita. (2003). International Trade and Developing Countries : Bargaining Coalitions in the GATT & WTO, London, Routledge.

Narlikar, Amrita. (2004). « The Ministerial Process and Power Dynamics in the WTO : Understanding Failure from Seattle to Cancun », *New Political Economy*, (à paraître en septembre 2004).

Narlikar, Amrita et John S. Odell. (2004). *The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition : The Like Minded Group in the World Trade Organization*, (exposé présenté à l'Association des études internationales, Montréal, mars 2004).

OCDE. (2001). Lignes directrices du CAD : renforcer les capacités commerciales au service du développement, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Ostry, Sylvia. (1998). *Reinforcing the WTO*, Washington, Group of Thirty.

Ostry, Sylvia. (2002). « Perspectives on the Evolution of the Global Trading System », *in* Courchene, Thomas J., éd. *Money, Markets, and Mobility : Celebrating the Ideas of Robert A. Mundell, Nobel Laureate in Economic Sciences*, Kingston (Ontario), McGill-Queen's University Press, p. 197-223.

Patterson, Gardner. (1986) « The GATT and the Negotiation of International Trade Rules », *in* Hendrikson, Alan K., éd. *Negotiating World Order : The Artisanship and Architecture of Global Diplomacy*, Wilmington (Del.), Scholarly Resources Inc, p. 181-197.

Schott, Jeffrey J. et Jayashree Watal. (2000). *Decision-Making in the WTO*, Institute for International Economics, « International Economics Policy Briefs 00-2 », mars 2000.

Stewart, Terence P. (1993). *The GATT Uruguay Round : A Negotiating History 1986-1992*, vol. 1-2 : Commentary, vol. 3 : Documents, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.

Sutherland, Peter. (2004). *Interview with Peter Sutherland, 12-1-2004*, (Démocratie ouverte) : http://www.opendemocracy.net/debates/article-6-28-1674.jsp, téléchargé le 18 février 2004).

Winham, Gilbert R. (1986). *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press.

Winham, Gilbert R. (1992). *The Evolution of International Trade Agreements*, Toronto,University of Toronto Press.

Winham, Gilbert R. (1998). « The World Trade Organisation : Institution-Building in the Multilateral Trade System », *The World Economy*, vol. 21, n° 3 (mai 1998), p. 349-369.

Wolfe, Robert. (1996). « Global Trade as a Single Undertaking : The Role of Ministers in the WTO », *International Journal*, vol. 51, n° 4 (automne 1996), p. 690-709.

Wolfe, Robert. (en cours). « Still Foggy after All These Years : Reform Proposals for the WTO », *in* Alexandroff, Alan S., éd. *Trends in World Trade Policy: Essays in Honor of Sylvia Ostry*.

OMC. (2000a). *Améliorer le fonctionnement du système de l'OMC*, Organisation mondiale du commerce. Document de travail présenté par la Communauté européenne au Conseil général de l'OMC, WT/GC/W/412, 6 octobre 2000.

OMC. (2000b). *Compte rendu de la réunion tenue les 17 et 19 juillet 2000*, Organisation mondiale du Commerce, Conseil général, WT/GC/M/57, 14 septembre 2000.

OMC. (2002a). Internal Transparency and Effective Participation of Members in the Preparatory Process in Geneva and Organization of Ministerial Conferences, déclaration du président, Conseil général, JOB(02)/197/Rev.1, 6 décembre 2002.

OMC. (2002b). Organisation des réunions de l'OMC en 2002 : déclaration de M. Miguel Rodríguez Mendoza, Directeur général adjoint de l'OMC au Conseil général, Nouvelles 2002, 13 février 2002, http://www.wto.org/french/news_f/news02_f/gc_ddgstat_13feb_f.htm », téléchargé le 16 février 2004).

OMC. (2004a). Programme de travail de Doha : décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004, Organisation mondiale du commerce, WT/L/579, 2 août 2004.

OMC. (2004b). M. Supachai : le soutien des ministres doit se traduire par des progrès à Genève, Organisation mondiale du commerce, Nouvelles 2004, 30 juin 2004.

OMC. (2004c). *Communiqué ministériel du G-20 - Communication du Brésil*, Organisation mondiale du commerce, WT/L/575, 18 juin 2004.

OMC. (2004d). Point de vue du Groupe africain de l'OMC sur l'ensemble de résultats de juillet, Organisation mondiale du commerce, WT/GC/W/531, 30 juin 2004.

ANNEXE

Les tableaux 1-3 fournissent l'information récapitulative sur des réunions formelles et informelles des membres de l'OMC depuis la formation de l'organisation. L'information a été compilée des sources publiques. Le bulletin *Bridges* (ou *Passerelles* en français) ou le rapport *Inside U.S. Trade* sont, généralement parlant, les sources d'où est tirée l'information sur les réunions et les listes de participants. À l'occasion, l'information est tirée du site Web du gouvernement d'accueil ou d'un document distribué aux membres de l'OMC. Au tableau 1, les noms de lieux en caractères gras indiquent les réunions figurant dans la liste des ministérielles ou mini-ministérielles informelles.

Tableau 1 Réunions formelles et informelles des membres de l'OMC

Participants	Contribution aux négociations
1995.11.23-24 à **Vancouver : Réunion ministérielle informelle** convoquée par le ministre canadien du commerce, M. Roy MacLaren	
« Groupe restreint de pays de taille moyenne » qui s'intéresse à la libéralisation du commerce : Australie, Hong Kong, Hongrie, Indonésie, Maroc, Nouvelle-Zélande, Norvège, Singapour, Afrique du Sud et Thaïlande et hauts représentants de l'Argentine, du Brésil, du Chili, du Mexique et de la Suisse	On ne s'est pas entendu sur la nécessité d'inclure les normes commerciales et les normes du travail parmi les questions devant être soulevées lors de la première ministérielle de l'OMC à Singapour. Selon le Groupe, les tendances économiques et politiques indiquent qu'il est nécessaire d'amorcer la discussion sur de nouveaux sujets comme le commerce et la concurrence, l'investissement et l'impact potentiel des programmes de la réglementation sur le commerce. L'idée formulée par la Quadrilatérale de créer un groupe de travail sur le régionalisme n'a pas été officiellement approuvée.
1996.12.9-13 à SINGAPOUR : PREMIÈRE CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE	
Tous les membres et observateurs	La conférence a renforcé le Programme incorporé convenu lors du Cycle d'Uruguay.
1998.06.18-20 à GENÈVE : DEUXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE	
Tous les membres et observateurs	Cinquantième anniversaire de la signature du GATT. On a commencé à modifier le programme incorporé en vue du neuvième cycle de négociations.

Participants	Contribution aux négociations
1998.11.28 à **Hong Kong : Réunion ministérielle informelle**	
Hong Kong (Chine), Argentine, Australie, Chili, République tchèque, Hongrie, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Singapour, Corée, Suisse, Thaïlande et Uruguay	Portait essentiellement sur les questions à aborder lors du nouveau cycle proposé de négociations mondiales sur le commerce. On a souligné que les États-Unis se doivent de diriger un cycle de négociations élargies. Hong Kong (Chine) a, à nouveau, fait campagne en faveur de l'accession rapide de la Chine à l'OMC.
1999.05.11-12 à Tokyo : 33e session de la réunion des ministres de la Quadrilatérale, à Tokyo	
Canada, Union européenne, Japon et États-unis	Dernière réunion des ministres du Commerce de la Quadrilatérale où il a été question des préparatifs pour Seattle. L'examen des questions relatives à l'agriculture a été reporté à la réunion du groupe Quint. Il a également été question de mettre à profit les ministérielles, comme à Budapest (ci-après).
1999.05.28 à **Budapest, Hongrie : Conférence ministérielle de Budapest « Amis d'un nouveau cycle »**	
Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, République tchèque, Union européenne, Hong Kong (Chine) Hongrie, Inde, Japon, Corée, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Singapour, Suisse, Thaïlande, États-Unis et Uruguay	On a examiné la façon d'améliorer le processus préparatoire de Seattle et de créer un programme équilibré conciliant les intérêts de tous les membres. En plus des négociations imposées sur l'agriculture et les services, il y aurait également lieu de traiter des droits de douane applicables aux produits industriels. Certains ministres ont soutenu qu'il fallait inclure l'investissement, la politique de concurrence et la facilitation des échanges dans les négociations. Les ministres se sont penchés sur la meilleure façon de mettre à profit les réunions au niveau politique (APEC, Réunion Asie-Europe et les G7 et G8) pour susciter l'adhésion du public à l'OMC et au nouveau cycle. La réunion ministérielle « Amis d'un nouveau round » en octobre pourrait faciliter les préparatifs pour Seattle. La Suisse a proposé d'accueillir la conférence.

Participants	Contribution aux négociations
1999.10.25-26 à Lausanne, Suisse : **Groupe ministériel informellement appelé « Amis d'un nouveau cycle »**	
Ministres et hauts fonctionnaires des pays suivants : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Hong Kong (Chine), Hongrie, Indonésie, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Norvège, Singapour, Afrique du Sud, Suisse et Thaïlande. N.B. L'Union européenne, le Japon et les États-Unis n'y étaient pas représentés; Canada était représentés par un haut fonctionnaire.	Il a été convenu de dresser la liste des questions pouvant faire l'objet d'un consensus à Seattle; on a cependant eu du mal à parvenir à un consensus en ce qui a trait à diverses questions importantes, dont l'agriculture.
1999.11.30 - 12.03 à SEATTLE : TROISIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE	
Tous les membres	Les tentatives de lancement d'un nouveau cycle ont échoué; les pays en développement jugeaient qu'il était impossible de tenir de nouvelles négociations avant de connaître l'issue du cycle d'Uruguay.
2001.01.24 à **Francfort**, Allemagne : Réunion **informelle de fonctionnaires** (niveau : sous-ministre)	
Japon, Afrique du Sud, Égypte, Brésil, Australie, Hong Kong (Chine), Corée, Thaïlande et Suisse, et un représentant de l'OMC	On a traité a) des négociations imposées sur l'agriculture et les services en tant que parties intégrantes du nouveau cycle; b) des produits non agricoles; c) de la révision, de la clarification ou de l'amélioration des règles de l'OMC existantes, dont l'amélioration et le renforcement des règles antidumping; d) des questions de Singapour, dont la possibilité d'une approche plurilatérale; e) d'autres questions comme l'environnement et le commerce électronique. On est d'accord pour que les liens entre le commerce et le travail ne soient pas négociés à l'OMC. De l'avis général, il y aurait lieu de favoriser le processus informel et les consultations sur les principales questions soumises à négociation, et d'encourager le maximum de transparence à l'égard de tous les membres de l'OMC.

Participants	Contribution aux négociations
2001.07.22-24 à Zanzibar, Tanzanie : Réunion des ministres du Commerce des PMA	
Ministres responsables du commerce dans les pays les moins avancés (PMA).	Les ministres se sont réunis dans le but d'adopter une position commune sur le programme des PMA avant la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha. On a décidé de tenir officiellement la réunion des ministres du commerce des PMA au moins une fois à tous les deux ans de manière à ce qu'elle précède la Conférence ministérielle de l'OMC.
2001.08.17-18 à Santiago, Chili : Quinzième Sommet présidentiel du Groupe de Rio	
Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela	Les paragraphes 19 et 20 de la Déclaration exposent la vision du Groupe de Rio relativement au commerce, à l'OMC et à la tenue prochaine de la Conférence ministérielle à Doha.
2001.08.23 à New Delhi, Inde : Ministres du Commerce de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)	
Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka	Déclaration conjointe concernant la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC qui se déroulera à Doha (Qatar), comme cela avait été fait avant les Conférences ministérielles de Genève et de Seattle.
2001.08.31-09.01 à **Mexico : Réunion informelle des ministres**	
Argentine, Australie, Brésil, Canada, Union européenne, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Jamaïque, Japon, Pakistan, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Tanzanie, États-Unis et Uruguay. En l'absence du ministre, l'ambassadeur de la Malaisie auprès de l'OMC a pris part à la rencontre. Bien qu'invité, le Qatar n'y a pas assisté.	Résultats en demi-teinte. Certains progrès ont été accomplis pour ce qui a trait à l'environnement. L'Inde a réaffirmé sa position : « aucune nouvelle question ne devrait être incluse dans le programme des négociations de l'OMC, à moins d'un consensus explicite sur la question, et les préoccupations des pays en développement concernant la mise en œuvre et découlant du non-respect des engagements pris lors du cycle d'Uruguay devraient être prises en compte avant la quatrième Conférence ministérielle à Doha ».

Participants	Contribution aux négociations
2001.09.22-23 à Abuja, Nigeria : Quatrième session ordinaire des ministres du Commerce de l'OUA/CEA sur le commerce, les douanes et l'immigration	
Ministres du Commerce des États membres de l'Organisation de l'unité africaine/Communauté économique africaine.	Ont examiné des questions qui ont de l'importance pour le développement de l'Afrique, dont la coordination de positions à l'égard de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, qui se déroulera à Doha.
2001.10.13-14 à **Singapour** : **Réunion informelle des ministres**	
Australie, Brésil, Canada, Colombie, Égypte, Communauté européenne, Gabon, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Jamaïque, Japon, Corée, Malaisie, Mexique, Pakistan, Qatar, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Tanzanie et États-Unis	En matière d'environnement, les États-Unis ont proposé que les ministres relèveraient les questions environnementales et en discuteraient. Lors de la prochaine ministérielle, les membres se prononceraient, par consensus, sur la tenue de négociations. Plus qu'un simple programme de travail, mais pas tout à fait une négociation. Le représentant au commerce des États-Unis, M. Zoellick, a souligné combien la question de l'environnement était importante pour le Commissaire au commerce de l'Union européenne, M. Lamy, qui a à son tour expliqué combien il était difficile pour les États-Unis de s'engager à négocier la question de l'antidumping en raison de l'opposition des membres du Congrès. Les questions de Singapour ont été abordées. Pour ce qui concerne l'agriculture, M. Lamy a souligné la nécessité d'équilibrer les considérations d'ordre commercial et les considérations autres que d'ordre commercial, et a formulé des objections contre le libellé de l'ébauche sur l'élimination progressive des subventions à l'exportation. Aucun progrès n'a été accompli pour ce qui a trait aux questions ayant de l'importance pour les pays en développement, telles que les ADPIC/santé publique ou la mise en œuvre des accords commerciaux existants.
2001.11.09-14 à DOHA : QUATRIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE	
Tous les membres et observateurs	Donne le coup d'envoi au Programme de Doha pour le développement.

Participants	Contribution aux négociations
2002.05.15-16 à **Paris** : **Séance d'information informelle** par le directeur général de l'OMC en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres	
Membres de l'OCDE, Colombie, Égypte, Inde, Kenya, Nigéria, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda, Chine, Hong Kong (Chine), Indonésie, Russie et Singapour	(1) M. Moore a convoqué cette réunion pour « obtenir la coopération des ministres des différents pays au début du cycle ». (2) La question de savoir si cette réunion devait être considérée comme une mini-ministérielle ou une séance d'information a suscité un âpre débat. (3) Il a été question du nombre de ministérielles informelles devant avoir lieu avant Cancún (2 ou 3? En marge des réunions régionales?). (4) Les divergences de vues qui existaient avant Doha demeurent; absence de consensus indéniable.
2002.06.14 à Rome (le Japon a accueilli cette réunion) : Réunion ministérielle sur des considérations autres que d'ordre commercial	
Albanie, Angola, Arménie, Bahreïn, Bangladesh, Barbade, Bénin, Botswana, Bulgarie, Burundi, Côte d'Ivoire, Chypre, République tchèque, République démocratique du Congo, Estonie, Éthiopie, Communauté européenne, Fidji, Gabon, Ghana, Guinée, Guyana, Hongrie, Islande, Israël, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Corée, Lettonie, Lituanie, Madagascar, Malte, Mauritanie, Maurice, Mongolie, Mozambique, Namibie, Norvège, Chine, Pologne, Russie, Rwanda, Sainte-Lucie, Sénégal, Taïpei chinois, Slovaquie, Slovénie, Suriname, Suisse, Tanzanie, Tunisie, Turquie et Yougoslavie	Les conclusions principales étaient: Selon la Déclaration de Doha les considérations autres que d'ordre commercial seront dûment prises en compte dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'agriculture. Les participants se sont déclarés résolus à faire dûment respecter cet engagement. Tous les pays ont le droit légitime de se fixer des objectifs autres que d'ordre commercial, tels que le renforcement de la viabilité socioéconomique et le développement des zones rurales, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement. Le marché ne peut, à lui seul, permettre d'atteindre ces objectifs. Dans les modalités pour les nouveaux engagements qui seront élaborées en mars prochain lors des négociations de l'OMC sur l'agriculture, les considérations autres que d'ordre commercial des pays en développement et des pays développés sont des éléments de la plus haute importance, qui doivent être dûment pris en compte pour établir un système d'échanges agricoles juste et axé sur le marché. Tous les pays doivent par conséquent être en mesure de tenir compte de ces considérations au moyen de divers instruments.

Participants	Contribution aux négociations
2002.07.17 à **Genève** (les États-Unis ont accueilli cette réunion) : **Réunion informelle de hauts fonctionnaires**	
25 pays, dont les États-Unis, l'Union européenne, le Canada, le Japon, la Corée, le Mexique, la Suisse, l'Inde, la Chine, la Hongrie, le Brésil, Hong Kong (Chine), le Kenya et le Nigéria	S'est tenue avant la réunion (18 et 19 juillet) du Comité des négociations commerciales (CNC); devait porter sur les efforts à déployer pour que l'accord progresse à temps pour les négociations sur l'accès aux marchés agricoles, ainsi que sur deux principaux aspects des avantages que les pays en développement exigent en plus grand nombre qu'aux termes des accords commerciaux existants. Il a aussi été question des mini-ministérielles.
2002.07.26 à Nara, Japon : Réunion informelle des ministres du groupe Quint	
Ministres de l'Agriculture des États-Unis, de l'Union européenne, du Japon, du Canada et de l'Australie	Les États-Unis déposent une proposition concernant l'agriculture, qui sera dévoilée à Genève la semaine suivante.
2002.10.18-21 à Santa Cruz de la Sierra, Bolivie : Réunion ministérielle du Groupe de Cairns	
Australie, Canada, Brésil, Argentine, Bolivie, Chili, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande, Uruguay et invités spéciaux des États-Unis, de l'Ouganda, de la Chine, et le Directeur général de l'OMC	Discussions sur la prochaine étape des négociations agricoles, dont les modalités/lignes directrices pour les négociations.
2002.10.23-24 à Los Cabos, Mexique : Réunion ministérielle de l'APEC	
Australie, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Hong Kong (Chine), Indonésie, Japon, Corée, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Russie, Singapour, Taipei chinois, Thaïlande, États-Unis et Vietnam	Les ministres prennent l'engagement de travailler ensemble d'ici à la conférence de Cancún.

Participants	Contribution aux négociations
2002.11.14-15 à **Sydney**, Australie : **Mini-ministérielle de Sydney**	
Australie, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Égypte, Union européenne, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Sénégal, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et États-Unis	(1) Les ADPIC et la santé publique ont dominé la discussion, et la plupart des pays ont convenu que « le document du président du Conseil des ADPIC est une bonne base pour établir le texte définitif d'un accord » (MAECI). (2) Les pays en développement se sont déclarés disposés à accepter des concessions sur les questions de développement, et ont déclaré être en faveur d'un mécanisme de surveillance au Comité du commerce et du développement. (3) Peu de progrès ont été accomplis relativement à l'accès aux marchés. (4) Au nombre des autres questions abordées, il y a les indications géographiques, les règles et les questions de Singapour.
2003.02.05-06 à **Genève** (le Canada et le Costa Rica ont accueilli cette réunion) : Réunion de hauts fonctionnaires en poste dans leur pays	
Australie, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Union européenne, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Trinité-et-Tobago, États-Unis, Uruguay et Zambie	A porté sur l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, l'augmentation de l'assistance technique liée au commerce (ATLC), et les services. On n'a pas pu discuté la réforme du règlement des différends comme prévue en raison de la discussion prolongée sur l'agriculture plus la récapitulation du progrès sur le débat sur l'agriculture, le résumé des progrès réalisés au chapitre des pourparlers sur l'accès aux marchés industriels et des négociations sur les services, ainsi que la discussion de l'utilité de réunir un groupe restreint de hauts fonctionnaires et de ministres du Commerce, comme cela se fait couramment depuis le cycle de négociations de Doha. Certains pays sont d'avis qu'il serait plus utile si les réunions ministérielles se concentrent sur des décisions de niveau politiques. De l'avis de certains fonctionnaires, les hauts fonctionnaires devaient alors être disponibles au pied levé.

Participants	Contribution aux négociations
2003.02.14-16 à **Tokyo** : **Mini-ministérielle de Tokyo**	
Australie, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Union européenne, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Sénégal, Singapour, Suisse, États-Unis, Uruguay; plus ministres de l'Agriculture de la Communauté européenne, Japon, Corée, Brésil, Inde, Suisse et Canada ainsi que le Directeur général de l'OMC, M. Supachai, et le Président du Conseil général, M. del Castillo.	(1) Le Japon a présenté une déclaration datée du 5 février du groupe des « Amis de l'antidumping ». (2) Le Canada a dirigé la discussion sur les questions de Singapour. (3) Les discussions ont été dominées par l'agriculture et portaient essentiellement sur le texte de M. Harbinson relativement aux modalités; là où les États-Unis et le Groupe de Cairns préconisaient une approche plus active, la Communauté européenne et le Japon recommandaient une approche plus équilibrée. (4) Le Kenya, le Nigeria, le Lesotho et le Sénégal ont précisé que les ADPIC et la santé publique constituaient pour eux des questions prioritaires. (5) Peu de progrès ont été réalisés en ce qui trait à l'accès aux marchés, même si les États-Unis ont soutenu que c'est cette question qui motivait leur participation au cycle de négociations.
2003.04.28-29 à Paris (hôte : Nouvelle-Zélande) : **Dîner informel** en marge de la ministérielle de l'OCDE	
Pays membres de l'OCDE; au nombre des pays ayant participé à la réunion informelle : Brésil, Chili, Chine, Égypte, Inde, Indonésie, Maroc, Singapore et Afrique du Sud	Le représentant au commerce des États-Unis M. Zoellick voulait se servir de la ministérielle de l'OCDE pour « s'assurer que la ministérielle de Cancún soit une réussite ».
2003.05.27 à Copenhague, Danemark : Le commerce au service des pauvres	
Ministres, représentants du FMI, Banque mondiale, OMC dont le Directeur général, M. Supachai Panitchpakdi	(1) A eu lieu « en prévision de la cinquième ministérielle de l'OMC à Cancún » (Bridges ou *Passerelles* en français). (2) A porté sur les liens entre le commerce et le développement.

Participants	Contribution aux négociations
2003.05.28-29 à Nairobi, Kenya : Réunion ministérielle du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)	
Ministres du Commerce de l'Afrique orientale et australe : Angola, Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie et Zimbabwe	(1) Les ministres se sont réunis pour s'entendre sur une stratégie commune à l'approche de la Conférence à Cancún. (2) Les participants ont exprimé leur vive préoccupation devant le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de Doha. (3) Au nombre des questions abordées, il y avait l'agriculture, le traitement spécial et différencié, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, la mise en oeuvre, les ADPIC et la santé publique. (4) Résultats: « Déclaration de Nairobi concernant les préparatifs en vue des négociations relatives aux accords de partenariat économique et de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC » (WT/L/519).
2003.05.31-06.02 à Dhaka, Bangladesh : Réunion des ministres du Commerce des PMA	
49 pays parmi les moins avancés	Les ministres ont adopté la Déclaration de Dhaka (WT/L/521) qui constituait une position commune pour Cancún et qui portait sur : (1) l'accès sans restriction aux marchés; (2) une plus libre circulation de la main-d'oeuvre; (3) l'élimination des subventions agricoles et des restrictions sur les importations alimentaires; (4) l'expansion du traitement spécial et différencié.
2003.06.01-03 à Evian, France : Sommet annuel du G-8	
Pays du G-8, qui se sont également ré unis avec des représentants de l'Algérie, du Brésil, de la Chine, de l'Égypte, de l'Inde, de la Malaisie, du Mexique, de l'Arabie saoudite, du Sénégal, de l'Afrique du Sud, des Nations Unies,de la Banque mondiale, du FMI et de l'OMC	Se sont engagés à veiller à ce que toutes les décisions nécessaires pour atteindre à temps les objectifs fixés dans le programme de Doha soient prises à la Conférence de Cancún.

Participants	Contribution aux négociations
2003.06.02-03 à Khon Kaen, Thaïlande : Réunion des ministres responsables du commerce dans les pays membres de l'APEC	
Australie, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Hong Kong (Chine), Indonésie, Japon, Corée, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Russie, Singapour, Taipei chinois, Thaïlande, États-Unis et Vietnam	La réunion de Cancún a été l'un des principaux thèmes de la rencontre; les ministres ont souligné « que la ministérielle de Cancún se devait d'être un succès ».
2003.06.06-07 à Lusaka, Zambie : Réunion spéciale des ministres du Commerce et de l'Industrie dans les pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	
Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zimbabwe et Zambie	Les participants ont exprimé leur vive préoccupation devant le peu de progrès réalisés dans le cycle actuel de négociations commerciales. Les ADPIC et la santé publique, le traitement spécial et différencié, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, l'agriculture et les services étaient au nombre des questions abordées.
2003.06.19-20 à Grand Baie, Maurice : Réunion des ministres du Commerce dans les pays membres de l'Union africaine	
40 pays	Les ministres se sont réunis pour coordonner leurs positions en vue de la Conférence de Cancún. Les ministres ont adopté une déclaration (WT/L/522) dans laquelle ils : (1) expriment « de sérieuses préoccupations devant l'absence générale de progrès dans le cycle actuel de négociations commerciales multilatérales »; (2) soutiennent que l'agriculture revêt une importance décisive; (3) laissent entendre que les membres devraient avoir le droit de réglementer le commerce des services en fonction de leurs objectifs de politique nationale; (4) font observer que l'OMC devrait concentrer son attention sur les préoccupations liées au développement, telles que l'agriculture, l'élimination des subventions versées pour le coton, la propriété intellectuelle,

Participants	Contribution aux négociations
	le traitement spécial et différencié, la mise en oeuvre, les produits industriels, plutôt que sur les questions de Singapour; (5) indiquent qu'ils sont préoccupés par le manque de transparence des négociations et des prises de décisions à l'OMC et par le fait que tous les membres n'y participent pas. Les conclusions ont ultérieurement été entérinées dans la « Déclaration de Maputo sur la cinquième conférence ministérielle de l'OMC », adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à leur réunion tenue à Maputo (Mozambique).
2003.06.20-21 à **Charm el-Cheikh**, Égypte : **Mini-ministérielle en Égypte**	
Australie, Bangladesh, Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Jordanie, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Maroc, Maurice, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Sénégal, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Thaïlande, États-Unis et Union européenne	(1) La question de l'agriculture a été abordée, mais sans qu'aucun progrès ne soit réalisé. (2) Peu de progrès ont été observés au chapitre des ADPIC et de la santé publique. (3) Les négociations sur le traitement spécial et différencié ont marqué des progrès. (4) L'Inde a protesté contre les négociations sur les questions de Singapour, tandis que le Costa Rica, le Japon et la Suisse ont mis en valeur leur importance. (5) Les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles ont connu peu de progrès. (6) Quant aux services, bon nombre des participants étaient d'avis qu'il fallait donner la priorité au mode 4.
2003.07.02-05 à Montego Bay, Jamaïque : 24e Réunion ordinaire de la Conférence des chefs de gouvernement de la CARICOM, ministres	
Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Suriname, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago et États-Unis ainsi que le directeur général de l'OMC	On se dits préoccupé par les dispositions relatives au traitement spécial et différencié que comportent les accords de l'OMC. Au nombre des autres priorités de ce groupe, il y a l'agriculture, les questions liées à la mise en œuvre et l'accès aux médicaments à bas prix. Document publié le 6 août 2003 pour le compte des ministres de ces pays : *Déclaration des Caraïbes concernant la cinquième conférence ministérielle de l'OMC* (WT/MIN(03)/6).

Participants	Contribution aux négociations
2003.07.05-07 à Londres, R.-U. : Forum du Commonwealth sur le commerce et déjeuner-causerie avec les ministres du Commonwealth à Lancaster House	
Royaume-Uni, Tanzanie, Kenya, Sri Lanka, Malawi, Bangladesh, Fidji, Namibie et Papouasie-Nouvelle-Guinée	Les questions de Singapour, en particulier l'investissement, ont été abondamment discutées; divergences d'opinion sur le fond. Un bon nombre de pays en développement ont souligné l'importance de l'agriculture.
2003.07.06-07 à Palerme, Italie : Troisième conférence ministérielle EuroMed du commerce et réunion informelle des ministres du Commerce de l'Union européenne	
Union européenne, Israël, Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie et Autorité palestinienne	Échanges de vues auront lieu sur les préparations pour le Ministériel de Cancun : (1) Il a été question d'agriculture et de la nécessité d'obtenir des États-Unis, du Canada et de l'Australie des concessions après la réforme de la PAC. (2) Les participants ont aussi discuté des services et de l'accès des pays en développement aux médicaments. (3) les ONG ont déclaré qu'elles s'opposaient à ce que les questions de Singapour soient abordées à Cancún.
2003.07.24-25 à Beyrouth, Liban : Réunion ministérielle arabe appuyée par les Nations Unies	
Ministres du Qatar, de la Syrie, de l'Égypte, des Émirats arabes unis, de la Jordanie, du Yémen, de l'Algérie, du Soudan, du Liban et des représentants de bon nombre d'organismes internationaux dont la Ligue des États arabes (LEA), l'OMPI, la CNUCED et l'OMC. Les ministres du Bahrain, du Kowéit, de Syrie, d'Arabie Saoudite et d'Oman ont également participé.	(1) Le but était de coordonner les positions pour Cancún et de discuter des questions liées à l'OMC qui préoccupent la région; (2) les participants se sont entendus pour « ralentir les négociations sur les questions de Singapour » (CESAO); (3) ont convenu que l'agriculture, le commerce et les services ainsi que les accords pharmaceutiques sont très importants pour la région; (4) il a aussi été question de la dette commerciale et des finances, de même que des transferts de technologies. (WT/L/537)

Participants	Contribution aux négociations
2003.07.28-30 à **Montréal**, Canada : **Réunion ministérielle informelle** à Montréal	
Canada, Argentine, Australie, Bangladesh, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Union européenne, Guyana, Hong Kong (Chine), Inde, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Singapour, Afrique du Sud, Suisse et Etats-Unis. Ministres du commerce, quelques ministres de l'agriculture, hauts fonctionnaires, directeur général de l'OMC; président du Conseil général de l'OMC.	(1) L'agriculture a fait l'objet de vastes discussions. (2) Les discussions sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles ont porté sur la souplesse voulue pour atteindre des objectifs plus ambitieux. (3) Les discussions sur le développement ont piétiné.
2003.07.31 - .08.01 à Bruxelles, Belgique : Réunion du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	
États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	(1) Opposition aux questions de Singapour. (2) « Les ministres du Commerce des États d'ACP ont à nouveau étudié les demandes en faveur de la transparence et de la participation de tous aux négociations et à la prise de décisions à l'OMC, qui sont contenues dans les déclarations de Dacca et de Maurice ». (3) La nécessité d'améliorer l'accès aux marchés agricoles a été réitérée. (4) Au nombre des autres questions examinées, il y a le traitement spécial et différencié, la mise en oeuvre, l'accès aux marchés pour les produits agricoles, les ADPIC et la santé publique.
2003.08.28-30 à Nairobi, Kenya : Réunion de la Coalition mondiale pour l'Afrique	
Burkina Faso, Cameroun, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Sénégal, Tanzanie et Ouganda. Ministres du Commerce, parlementaires, ONG	(1) La réunion a porté sur l'agriculture et, en particulier, sur la nécessité de conclure un accord sur le coton et le sucre à Cancún. (2) Les participants ont convenu de former une seule équipe de négociation et d'adopter une position commune. (3) Ils ont aussi discuté des ADPIC.

Participants	Contribution aux négociations
2003.09.03-04 à Georgetown, Guyana: Le Conseil du développement économique et commercial (COTED), des chefs de gouvernement de la Communauté des Caraïbes (CARICOM)	
Ministres et hauts fonctionnaires des pays membres de CARICOM, Antigua et Barbuda, Barbade, Belize, Dominique, Grenada, Guyane, Haïti, Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint Lucia, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tabago	La confirmation de leurs positions pour la réunion ministérielle de Cancun consistent avec le document publié au nom des ministres de ces pays : *Caribbean Declaration on the 5th Ministerial Conference of the WTO* (WT/MIN(03)/6)
2003.09.10-14 à CANCÚN, Mexique : CINQUIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE	
Tous les membres et observateurs de l'OMC	Le Programme de Doha pour le développement se solde par une impasse.
2003.10.10 à Buenos Aires, Argentine : Ministres	
Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Égypte, Inde, Mexique, Paraguay, Afrique du Sud et Venezuela	Les ministres se sont réunis pour étudier l'approche à adopter pour les négociations commerciales qui auront lieu à l'issue de la Conférence ministérielle de Cancún, en vue de la réunion du Conseil général qui se tiendra à Genève au plus tard le 15 décembre 2003.
2003.10.17-18 à Bangkok, Thaïlande : Quinzième réunion ministérielle de l'APEC	
Membres et Secrétariat de l'APEC; le Secrétariat de l'ANASE, le Conseil de coopération économique du Pacifique, et le Forum des îles du Pacifique y ont assisté en qualité d'observateurs.	Les ministres ont souscrit à la proposition du président du Conseil général de l'OMC de diriger les pourparlers au Conseil général dans les domaines qui ont dominé les négociations à Cancún, tels que l'agriculture, l'accès aux marchés industriels et les questions de Singapour, aux fins de l'établissement des futurs programmes de travail des négociations qui auront lieu d'ici le 15 décembre 2003.

Participants	Contribution aux négociations
2003.11.13-14 au Caire, Égypte : Réunion ministérielle informelle en Afrique	
Bénin, Botswana, Burkina Faso, Tchad, Kenya, Lesotho, Mali, Maurice, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud et Égypte; plus Directeur général de l'OMC et Commissaire au commerce de de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest	M. Supachai constate que les participants à la réunion sont en faveur des efforts déployés pour accélérer les négociations.
2003.11.27-28 à Bruxelles, Belgique : Soixante dix-huitième session du Conseil des ministres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	
79 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	Les discussions ont porté sur les positions de l'après-Cancún relativement aux questions liées à l'OMC, l'examen de l'Accord de partenariat ACP-UE (Cotonou), et l'agriculture. Les ministres préconisent le maintien du G-90 ou de l'« Alliance tripartite » (entre l'ACP, les pays les moins développés et les pays de l'Union africaine) établie à Cancún.
2003.12.11-12 à Brasilia, Brésil : Réunion ministérielle du G-20	
États membres du G-20, le commissaire du commerce extérieur à l'Union européenne, et le Directeur général de l'OMC	Réunion tenue « d'urgence » avant la rencontre du 15 décembre à Genève.
2004.01.21-25 à Davos, Suisse : « réunion en marge du Forum économique mondial »	
Représentants de 20 pays, incluant des ministres du Brésil, de l'Inde, du Canada, de la Suisse et d'autres pays.	L'investissement transfrontières, la concurrence, les tarifs élevés d'exportation et les subventions agricoles sont au nombre des questions qui ont été étudiées.

Participants	Contribution aux négociations
2004.01.30-31 à Tagaytay, Philippines : Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC) (Forum de coopération entre l'Asie de l'Est et l'Amérique latine)	
Australie, Brunéi, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Corée, Laos, Malaisie, Birmanie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Équateur, Salvador, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, Guatemala et Nicaragua	(1) Il a été reconnu que la réforme agricole et l'amélioration de l'accès aux marchés pour les biens et services s'imposaient. (2) Il faut améliorer le dialogue inter-régional. (3) Il faut veiller à ce que les résultats du programme de Doha contribuent à l'établissement d'un système commercial plus juste et équitable.
2004.02.18-19 à Mombasa, Kenya : Réunion informelle	
Kenya, Ouganda, Tanzanie, Mali, Afrique du Sud, Sénégal, Égypte, Bénin, Ghana, Maroc, Nigeria, République démocratique du Congo, Rwanda, Botswana, Zambie, Malawi, Maurice, États-Unis et Union européenne	Le Kenya a accueilli cette réunion dans le but de sortir de l'impasse après l'échec des négociations commerciales mondiales à Cancún.
2004.02.23-25 à Costa Rica : Réunion du Groupe de Cairns Ministres de l'Agriculture	
Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Indonésie, Paraguay, Philippines. Invités: représentant au commerce des États-Unis (M. Zoellick), ministre mexicain des Affaires étrangères (M. Derbez), Directeur général de l'OMC (M. Supachai) et Ambassadeur Groser, président du comité de l'agriculture de l'OMC	(1) A décidé de collaborer plus étroitement et d'élaborer une nouvelle position de négociation. (2) S'est déclaré disposé à continuer de faire campagne en faveur de réductions dans les subventions intérieures et les subventions à l'exportation, en précisant que les pays en développement devraient bénéficier d'un traitement spécial.

Participants	Contribution aux négociations
2004.03.04-05 à New Delhi, Inde : India-Brazil-South Africa Trilateral Ministerial Forum (Forum ministériel Inde-Brésil-Afrique du Sud)	
Ministres des Affaires étrangères du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud	Les ministres ont convenu de travailler ensemble pour développer une nouvelle approche des affaires mondiales ».
2004.05.01 à Londres, R.-U.: « Micro-ministérielle »	
Ministres du Commerce ou des Affaires étrangères de Communauté européenne, Kenya, Afrique du Sud, Brésil, et États-Unis	(1) Les participants ont tenté d'élaborer une série de propositions très intéressantes avant la tenue en novembre des élections présidentielles américaines, mais l'élargissement de l'Union européenne en octobre a mis fin à cette possibilité. (2) principale pierre d'achoppement des négociations : l'accès aux marchés pour les produits agricoles, suivie des questions de Singapour.
2004.05.04-05 à Dakar, Sénégal : Troisième Conférence des ministres du Commerce des PMA	
49 pays parmi les moins avancés Invités : Directeur général de l'OMC (M. Supachai) et Commissaire au commerce de l'Union européenne, M. Lamy	(1) Les participants ont fait le point sur les développements depuis Cancún. (2) Ils ont adopté la Déclaration de Dakar, qui plaidait en faveur de l'élimination progressive des subventions à l'exportation dans les pays développés. (3) Le Directeur général de l'OMC a exhorté les PMA à faire preuve de plus de flexibilité à l'égard des questions de Singapour, s'ils veulent susciter un plus large appui aux questions ayant de l'importance pour eux. (4) : l'agriculture, le coton et l'accès aux marchés pour les produits agricoles ont été les principaux sujets de discussion.
2004.05.04-05 à Gaborone, Botswana : Soixante dix-neuvième session du Conseil des ministres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	
Tous les membres du Groupe ACP	Les membres ont confirmé la tenue en juin et juillet de deux réunions du G-90; préparatifs en vue de la vingt-neuvième session du Conseil des ministres ACP-UE qui suivait immédiatement après.

Participants	Contribution aux négociations
2004.05.12-13 à Paris, France : Groupe des cinq parties intéressées	
États-Unis, Communauté européenne, Australie, Brésil, Inde. Ministres du Commerce	Réunion informelle pour trouver un terrain d'entente au niveau politique sur un certain nombre de questions, dont l'agriculture. Les participants, « qui ne partagent pas les mêmes points de vue », ont été désignés sous le nom de Non-G-5 (c'est-à-dire le non-Groupe des Cinq) ou sous le nom de FIP (Groupe des cinq parties intéressées).
2004.05.13-14 à **Paris, France** : **Mini-ministérielle**	
Tous les pays membres de l'OCDE, ministres de l'Argentine, du Bangladesh, du Botswana, du Brésil, du Chili, de la Chine, de Guyana, de Hong Kong (Chine), de l'Inde, de l'Indonésie, du Kenya, de la Russie, de Singapour et de l'Afrique du Sud	(1) L'agriculture était le thème central de la discussion; tous les participants ont accueilli avec satisfaction le récent engagement de la Communauté européenne d'éliminer les subventions à l'exportation. (2) Le G-20 et le Groupe de Cairns ont convenus de collaborer à l'élaboration d'une autre formule de réduction tarifaire pour les produits agricoles que celle proposée par l'Europe et les États-Unis. (3) Les questions de Singapour—la Communauté européenne s'est montrée disposée à les traiter séparément. (4) La Communauté européenne et les États-Unis ont demandé que le G-20 élabore une nouvelle formule de réduction tarifaire pour les produits agricoles.
2004.05.27-28 à Kigali, Rwanda : Conférence organisée par l'Union africaine	
États membres de l'Union africaine : Ministres du Commerce, des Douanes et de l'Immigration	(1) Le « Consensus de Kigali » portait essentiellement sur les questions de Singapour; préconisait l'élimination de toutes les questions du programme de travail à l'exception de la facilitation des échanges. (2) Les ministres soulignaient la nécessité de tenir en compte, dans l'élaboration des formules de réduction tarifaire pour les produits agricoles, des préoccupations de l'Afrique en matière de développement. (3) Ils demandaient aux membres de l'OMC d'éliminer les subventions à l'exportation du coton sur une période de trois ans.

Participants	Contribution aux négociations
2004.06.03-04 à Georgetown, Guyana : Mini-ministérielle du G-90	
18 États membres y ont pris part Ministres du Commerce et représentants ministériels	(1) Les participants ont décidé d'approfondir les documents de travail sur l'agriculture, le coton, les marchandises et le traitement des petites économies pour la ministérielle du G-90 en juillet. (2) Un Comité directeur a été créé pour faciliter la coopération entre les États membres du G-90 sur les questions liées à l'OMC. (3) Le Consensus de Georgetown reprend de nombreux éléments du Consensus de Kigali.
2004.06.04-05 à Pucon, Chili : Dixième réunion des ministres du Commerce dans les pays membres de l'APEC	
21 États membres de l'APEC	(1) Il a été demandé aux États membres de l'OMC de respecter le calendrier de négociations (d'ici la fin de juillet). (2) Les discussions devraient porter sur les domaines où il y a désaccord, dont l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits agricoles et la facilitation des échanges.
08-10.06.2004 à Sea Island, Géorgie : Sommet annuel du G-8	
Canada, France, Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis, Italie, Japon et Russie; invités : Algérie, Ghana, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud et Ouganda	(1) Les participants ont réaffirmé les engagements pris lors de la Conférence ministérielle de Doha, et se sont engagés à mener à bien le cadre des négociations d'ici la fin de juillet. (2) Au nombre des priorités, il y avait la réduction des subventions agricoles et des obstacles à l'accès aux marchés, l'ouverture accrue aux marchés du commerce des marchandises, l'accroissement des opportunités dans le domaine des services, la promotion des objectifs de développement, et l'expansion du commerce Sud-Sud.
2004.06.11-12 à São Paulo, Brésil : Réunion ministérielle spéciale du G-77	
Groupe des 77 pays en développement et Chine	Les pays développés ont été appelés à offrir de l'aide aux pays en développement pour que ceux-ci puissent tirer pleinement profit du système commercial multilatéral. Il a été demandé aux pays développés de respecter les engagements qu'ils ont pris à Doha et de faciliter l'accession des pays en développement à l'OMC.

Participants	Contribution aux négociations
2004.06.13 à São Paulo, Brésil : Non-G-5 ou FIP	
États-Unis, Union européenne, Brésil, Inde et Australie ainsi que l'Ambassadeur Groser, président du comité de l'agriculture de l'OMC	Il a surtout été question de l'accès aux marchés agricoles, et de la formule de réduction tarifaire. Les discussions ont porté sur la façon d'introduire le concept de « parallélisme », et sur la « catégorie bleue » de soutien interne.
2004.07.05 à Genève : Réunion ministérielle du G-10 Ministres de l'Agriculture et hauts fonctionnaires	
Bulgarie, Islande, Israël, Japon, Corée, Liechtenstein, Maurice, Norvège, Suisse et Taipei chinois, ainsi que l'Ambassadeur Groser, président du comité de l'agriculture de l'OMC	Dans un communiqué, les ministres ont convenu que les négociations sur un cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture au titre du Programme de Doha pour le développement (PDD) en sont véritablement à une étape critique. Les ministres ont réaffirmé qu'ils s'engageaient à contribuer à la préparation d'un ensemble « important et équilibré » de résultats de juillet.
2004.07.06-08 à Addis-Abeba, Éthiopie : Sommet de 2004 de l'Union africaine	
Membres de l'Union africaine	Troisième Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine.
2004.07.10-11 à Paris; (le Brésil accueillera cette réunion) Non-G-5 ou FIP	
États-Unis, Union européenne, Brésil, Inde, Australie, ainsi que le Directeur général de l'OMC et l'Ambassadeur Groser, président du comité de l'agriculture de l'OMC	Les négociations ont porté sur les propositions d'accord sur l'ensemble cadre de juillet.
2004.07.13 à Maurice Ministres du Commerce des pays membres du G-90	
Alliance du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), de l'Union africaine (UA) et des pays les moins avancés (PMA), plus couramment connu sous le nom de G-90	Les ministres du Commerce se sont réunis pour examiner l'état d'avancement des négociations de l'OMC et pour s'entendre sur les éléments du consensus du G-90 sur le Programme de Doha pour le développement (PDD). De hauts responsables du commerce des États-Unis, de l'Union européenne, du Brésil et de l'Inde les ont enjoints à lâcher du lest et de s'entendre sur un cadre de négociations pour le cycle.

Participants	Contribution aux négociations
2004.07.21 à Istanbul, Turquie : Quatrième conférence ministérielle EuroMed du commerce med)	
Union européenne plus Israël, Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie, l'Autorité palestinienne	Les discussions se sont concentrées sur le processus de Barcelone pour le libre échange régional, y compris le libre échange au secteur tertiaire conforme aux règles de l'AGCS. Les ministres ont réitéré leur engagement à la réussite du cycle de Doha, incluant l'accès au marché et les règlements commerciaux.
2004.07.27-29 à Genève: Groupe des cinq parties intéressées	
États-Unis, Union européenne, Brésil, Inde, Australie, ainsi que l'Ambassadeur Groser, président du comité de l'agriculture de l'OMC	Le groupe des cinq parties intéressées s'est réuni dans la délégation des États-Unis à l"OMC pendant la semaine dernière de juillet pour essayer de briser l'impasse sur le cadre d'agriculture
2004.07.30-31 à Genève : Le Conseil général de l'OMC	
30 ministres de 25 pays (parmi lesquels certains seulement étaient des participants réguliers des mini-ministérielles) étaient à Genève quelques jours avant et au cours de la réunion du Conseil général de l'OMC convoqué sur l'accord-cadre proposé pour Cancún.	Des ministres ont été impliqués lors des réunions de la salle verte et au Conseil général de l'OMC, mais ces réunions n'étaient pas des "mini-ministérielles" et la réunion du Conseil général était une réunion régulière - beaucoup de pays, donc, ont été représentés par de hauts fonctionnaires ou ambassadeurs

Tableau 2 : Mini-ministérielles entre Doha et Cancún

Participants	Coalitions et ACR (voir tableau 3)	Présidents (voir tableau 3)
2002.05.15-16, Paris, France : Séance d'information informelle donnée par le DG de l'OMC en marge de la ministérielle de l'OCDE		
Membres de l'OCDE plus Colombie, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Kenya, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda, Chine Indonésie, Russie et Singapour	Pratiquement toutes les parties à un ACR représentées. Principales coalitions : Groupe de Cairns = 7; UE = 5; G-20C = 7; UA = 6; ACP = 5	Kenya : Organe d'examen des politiques commerciales, « Questions de développement », facilitateur; Mexique : Conseil des ADPIC; Singapour : « Questions liées à l'agriculture », facilitateur;
2002-07-12 : Réunion informelle des hauts fonctionnaires organisée par les États-Unis		
25 pays, dont : États-Unis, Union européenne, Canada, Japon, Corée, Mexique, Suisse, Inde, Chine, Hongrie, Brésil, Hong Kong (Chine), Kenya et Nigeria	Principaux ACR : COMESA = 1; AELE = 1 SGPC = 5; ALADI = 2; PTN = 3; ALENA = 3 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 2; G-20C = 5; UA = 2; ACP = 2	Canada : Conseil général, « Questions de Singapour », facilitateur Kenya : Organe d'examen des politiques commerciales, « Questions de développement », facilitateur Mexique : Conseil des ADPIC Singapour : « Questions liées à l'agriculture », facilitateur;

Participants	Coalitions et ACR (voir tableau 3)	Présidents (voir tableau 3)
2002-11-14 et 15, Sydney, Australie : Mini-ministérielle de Sydney		
Australie, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Égypte, Union européenne, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Sénégal, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et États-Unis	Principaux ACR : SGPC = 13; PTN = 5; ALENA = 3; AFTA = 4; ANASE = 4 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 9 G-20C = 8 UA = 6; ACP = 6	Canada : Conseil général, « Questions de Singapour », facilitateur; Hong Kong (Chine) : Comité de l'agriculture, session extraordinaire, « Accès aux marchés pour les produits non agricoles », facilitateur; Kenya : Organe d'examen des politiques commerciales, « Questions de développement », facilitateur; Corée : Conseil des ADPIC, session extraordinaire; Malaisie : Conseil du commerce des marchandises; Mexique : Conseil des ADPIC; Nouvelle-Zélande : Groupe de négociation sur les règles; Singapour : « Questions liées à l'agriculture », facilitateur; Suisse : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés.
2003.02.05-06 Genève, organisée par le Canada et le Costa Rica : Réunion des hauts fonctionnaires en poste dans les capitales		
Australie, Brésil, Canada, Chili, Costa Rica, Union européenne, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Trinité-et-Tobago, États-Unis, Uruguay et Zambie	Principaux ACR : SGPC = 8 ALADI = 4 PTN = 6 ALENA = 3 COMESA = 3 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 9 G-20C = 5 UA = 5 ACP = 5	Brésil : Groupe de travail du commerce et de l'investissement; Canada : « Questions de Singapour », facilitateur; Chili : Conseil du commerce des services, session extraordinaire; Costa Rica : Groupe de travail de la transparence des marchés publics; Hong Kong (Chine) : Comité du budget, des finances et de l'administration, Comité de l'agriculture, session extraordinaire, « Questions de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles », facilitateur; Japon : Organe de règlement des différends; Kenya : « Questions de développement », facilitateur; Corée, Conseil des ADPIC, session extraordinaire; Nouvelle-Zélande : Groupe de négociation sur les règles; Singapour :Conseil des ADPIC, « Questions liées à l'agriculture », facilitateur; Suisse : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés; Uruguay : Conseil général.

Participants	Coalitions et ACR (voir tableau 3)	Présidents (voir tableau 3)
2003-02-14 au 16, Tokyo, Japon : Mini-ministérielle de Tokyo		
Australie, Brésil*, Canada*, Chili, Costa Rica, Union européenne*, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde*, Indonésie, Japon*, Kenya, Corée*, Lesotho, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Sénégal, Singapour, Suisse*, États-Unis et Uruguay *Ministres de l'Agriculture aussi présents	Principaux ACR : SGPC = 7 ALADI = 4 PTN = 6 ALENA = 3 COMESA = 3 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 8 G-20C = 4	Brésil : Groupe de travail du commerce et de l'investissement; Canada : « Questions de Singapour », facilitateur; Chili : Conseil du commerce des services, session extraordinaire; Costa Rica : Groupe de travail de la transparence des marchés publics; Hong Kong (Chine) : Comité du budget, des finances et de l'administration, Comité de l'agriculture, session extraordinaire, « Questions liées à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles », facilitateur; Japon : Organe de règlement des différends; Kenya : « Questions de développement », facilitateur; Corée : Conseil des ADPIC, séance spéciale; Nouvelle-Zélande : Groupe de négociation sur les règles; Sénégal : Conseil du commerce des services; Singapour : Conseil des ADPIC, « Questions liées à l'agriculture », facilitateur; Suisse : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés; Uruguay : Conseil général.
2003-04-28 et 29, Paris, France : Dîner informel offert par la Nouvelle-Zélande en marge de la ministérielle de l'OCDE		
Pays membres de l'OCDE; participants de la réunion informelle : Brésil, Chili, Chine, Égypte, Inde, Indonésie, Maroc, Singapour et Afrique du Sud	Principaux ACR : CE = 16; EEE = 18 ALENA = 2 AELE = 3 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 3; UE = 16 G-10 = 5	Singapour : Conseil des ADPIC, « Questions liées à l'agriculture », facilitateur; Brésil : Groupe de travail du commerce et de l'investissement; Chili : Conseil du commerce des services, session extraordinaire.

Participants	Coalitions et ACR (voir tableau 3)	Présidents (voir tableau 3)
2003-06-20 et 21 Sharm el-Sheikh, Égypte : Mini-ministérielle		
Australie, Bangladesh, Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Égypte, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Jordanie, Kenya, Corée, Lesotho, Malaisie, Mexique, Maroc, Maurice, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Sénégal, Singapour, Afrique du Sud, Suisse, Thaïlande, États-Unis et Union européenne.	Principaux ACR : SGPC = 14 PTN = 7 ALENA = 3 AFTA = 4 ANASE = 4 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 10 G-20C = 8 UA = 8 ACP = 6	Brésil : Groupe de travail des liens entre commerce et investissement; Canada : « Questions de Singapour », facilitateur; Chili : Conseil du commerce des services, session extraordinaire; Costa Rica : Groupe de travail de la transparence des marchés publics; Hong Kong (Chine) : Comité du budget, des finances et de l'administration, Comité de l'agriculture, session extraordinaire, « Questions liées à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles », facilitateur; Japon : Organe de règlement des différends; Kenya : « Questions de développement », facilitateur; Corée : Conseil des ADPIC, session extraordinaire; Maurice : Comité des accords commerciaux régionaux; Nouvelle-Zélande : Groupe de négociation sur les règles; Sénégal : Conseil du commerce des services; Singapour : Conseil des ADPIC, « Questions liées à l'agriculture », facilitateur; Suisse : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés.

Participants	Coalitions et ACR (voir tableau 3)	Présidents (voir tableau 3)
2003-07-28 au 30 Montréal, Canada : Réunion ministérielle informelle		
Canada, Argentine, Australie, Bangladesh, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Union européenne, Guyana, Hong Kong, Inde, Japon, Kenya, Corée, Lesotho, Mexique, Maroc, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Singapour, Afrique du Sud, Suisse et États-Unis Ministres du Commerce, quelques ministres de l'Agriculture, hauts fonctionnaires, directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, et président du Conseil général de l'OMC, Perez del Castillo	Principaux ACR : SGPC = 17 PTN = 8 ALADI = 4 ALENA = 3 AFTA = 2 ANASE = 2 Principales coalitions : Groupe de Cairns = 10 G-20C = 8 UA = 7 ACP = 6	Canada : « Questions de Singapour », facilitateur; Brésil : Groupe de travail des liens entre commerce et investissement; Chili : Conseil du commerce des services, session extraordinaire; Colombie : Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances; Costa Rica : Groupe de travail de la transparence des marchés publics; Guyane : « Autres questions », facilitateur; Hong Kong (Chine) : Comité du budget, des finances et de l'administration, Comité de l'agriculture, session extraordinaire, « Questions liées à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, facilitateur; Japon : Organe de règlement des différends; Kenya : « Questions de développement », facilitateur; Corée : Conseil des ADPIC, session extraordinaire; Nouvelle-Zélande : Groupe de négociation sur les règles; Pakistan : Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements; Singapour : Conseil des ADPIC, « Questions liées à l'agriculture »; Suisse : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés.

Tableau 3 - Renseignements sur les pays

Pays[1]	Réunions[2]	RNB (PPA)	Rang[3]	Délégués[4]	ACR[5]	Coalitions[6]	Présidents[7]
Afrique du Sud	6	9 870	23	4		UA, Groupe ACP, Groupe de Cairns, G-20C, G-20F	
Argentine	1	9 930	26	9	SGPC, ALADI, MERCOSUR	Groupe de Cairns, G-20C, G-20F	
Australie	7	26 960	13	9	CER, SPARTECA	Groupe de Cairns, G-20F	
Bangladesh	2	1 720		5	Accord de Bangkok, SGPC, PTN, ASACR	PMA	2002 : Comité du commerce et du développement; 2003 : Coordonnateur du Groupe des PMA
Brésil	7	7 250	14	11	SGPC, ALADI, MERCOSUR, PTN	Groupe de Cairns, G-20C, G-20F	2003 : Groupe de travail des liens entre commerce et investissement
Canada	8	28 070	5	11	ALENA	Groupe de Cairns, G-8, G-20F	Cancún : « Questions de Singapour»; 2002 : Conseil général
Chili	5	9 180		5	SGPC, ALADI, PTN	Groupe de Cairns, G-20C	2003 : Session extraordinaire du Conseil du commerce des services
Chine	6	4 390	4	13	Accord de Bangkok	G-20C, G-33, G-20F	
Colombie	3	5 870		5	CAN, SGPC, ALAD	Groupe de Cairns	2003 : Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances.
Corée	8	16 480	7	19	Accord de Bangkok, SGPC, PTN	G-10, G-33, G-20F	2003 : Session extraordinaire du Conseil des ADPIC

Pays[1]	Réunions[2]	RNB (PPA)	Rang[3]	Délégués[4]	ACR[5]	Coalitions[6]	Présidents[7]
Costa Rica	4	8 260		4	CACM, CAFTA	Groupe de Cairns	2003 : Groupe de travail de la transparence des marchés publics
Égypte	6	3 710		7	COMESA, SGPC, PTN, TRIPARTITE	UA, G-20C, LMG	
États-Unis	8	35 060	2	16	ALENA, ALECA	G-8, G-20F	
Guyane	1	3 780		3	CARICOM, SGPC	Groupe ACP	Cancún : « Autres questions - Registre ADPIC »
Hong Kong (Chine)	8	26 810	6	7			2003 : Comité du budget, des finances et de l'administration; 2003 : Comité de l'agriculture, session extraordinaire; Cancún : Accès aux marchés pour les produits non agricoles
Hongrie	2	12 810		4	ALEEC	Union européenne (accession)	2003 : Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends
Inde	8	2 570	17	8	Accord de Bangkok, SGPC, ASACR, TRIPARTITE	G-20C, G-20F, LMG	
Indonésie	5	2 990	16	6	AFTA, ANASE, SGPC, LMG	Groupe de Cairns, G-20C, G-20F, G-33	
Japon	8	26 070	3	21		G-10, G-8, G-20F	2003 : Organe de règlement des différends
Jordanie	1	4 070		2			

Pays[1]	Réunions[2]	RNB (PPA)	Rang[3]	Délégués[4]	ACR[5]	Coalitions[6]	Présidents[7]
Kenya	7	990		3	COMESA, CEA	UA, Groupe ACP, G-6, G-33, LMG	Cancún : Questions de développement; 2002 : Organe d'examen des politiques commerciales
Lesotho	5	2 710		4		UA, Groupe ACP, PMA	
Malaisie	5	8 280	10	4	AFTA, ANASE, SGPC	Groupe de Cairns, LMG	2002 : Conseil du commerce des marchandises
Maroc	3	3 690		7	SGPC	UA	
Maurice	1	10 530		6	COMESA	UA, Groupe ACP, G-10, G-33, LMG	2003 : Comité des accords commerciaux régionaux; présidence des ministres du Commerce de l'UA, 2003 (WT/L/522)
Mexique	8	8 540	8	10	SGPC, ALADI, ALENA, PTN	G-20C, G-20F	2003 : Conférence ministérielle de Cancún; 2002 : Conseil des ADPIC
Nigeria	5	780		7	SGPC	UA, Groupe ACP, G-20C, G-33	jusqu'à 2003?: Présidence des ministres du Commerce de l'UA; 2002 : Coordonnateur du Groupe africain en?
Nouvelle-Zélande	7	20 020		6	CER, SPARTECA	Groupe de Cairns	2003 : Groupe de négociation sur les règles
Ouganda	1	1 320		5	COMESA, CEA	UA, Groupe ACP, G-33, LMG	

Pays[1]	Réunions[2]	RNB (PPA)	Rang[3]	Délégués[4]	ACR[5]	Coalitions[6]	Présidents[7]
Pakistan	1	1 940		4	OCE, SGPC, PTN, ASACR	G-20C, G-33, LMG	2003 : Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements
Sénégal	4	1 510		5	UEMOA	UA, Groupe ACP, PMA, G-33	2003 : Conseil du commerce des services
Singapour	7	23 090	9	8	AFTA, ANASE, SGPC		2003 : Conseil des ADPIC Cancún : Questions liées à l'agriculture
Suisse	8	31 250	11	8	AELE	G-10	2003 : Groupe de négociation sur l'accès aux marchés
Thaïlande	2	6 680	12	14	AFTA, ANASE, SGPC	Groupe de Cairns, G-20C?	
Trinité-et-Tobago	2	8 680		5	SGPC	Groupe ACP, G-33	
Union européenne	7	-----	1	13	EEE	G-8, G-20F	
Uruguay	2	12 010		7	ALADI, MERCOSUR, PTN	Groupe de Cairns	2003 : Conseil général 2002 : Organe de règlement des différends
Zambie	1	770		7	COMESA	UA, Groupe ACP, PMA, G-33	

[1] Le pays a assisté à au moins une réunion informelle de hauts fonctionnaires ou de ministres sous les auspices de l'OMC depuis la création de l'Organisation. Font exception la Barbade et l'Islande, qui exercent une présidence en 2004. Les États membres de l'Union européenne ne figurent pas dans la liste.

[2] Réunions postérieures à Doha ou antérieures à Cancún.

[3] Classement parmi les 26 premiers membres de l'OMC en fonction de la part des exportations mondiales de marchandises en 2002. Si la cellule est vide, le pays contribue à moins de 0,5 % des exportations mondiales de marchandises. Source : Appendice tableau IA.2, « Commerce mondial de marchandises (non compris les échanges intra-UE), Principaux exportateurs et importateurs en 2002 », *Rapport sur le commerce mondial*, OMC, 2003

[4] Nombre de délégués à Genève, selon la liste du corps diplomatique notifiée au Secrétariat. Note : Dans certains cas, le nombre pourrait être élevé parce que certaines délégations semblent inclure les fonctionnaires qui s'occupent surtout ou exclusivement de questions ne se rapportant pas à l'OMC.

[5] Source : Liste des accords commerciaux régionaux de l'OMC.

[6] Le **G-20C** désigne ici la nouvelle coalition de membres de l'OMC qui s'est formée à Cancún. La composition du groupe s'est stabilisée petit à petit. Ce tableau est fondé sur la liste comprise dans la communication de décembre 2003. Le groupe compte actuellement les membres suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Égypte, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande, Tanzanie, Venezuela, Zimbabwe.

Le **G-20F** désigne le regroupement des ministres des Finances qui a été créé en 1999. Ce tableau est fondé sur la liste des participants de la réunion qui a eu lieu au Mexique, en 2003, et qui comprend des non-membres de l'OMC : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Russie, Arabie saoudite, Afrique du Sud, Corée, Turquie, Royaume-Uni, États-Unis et Union européenne.

Le **G-33**, ou Alliance pour les produits stratégiques et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS), a été créé un peu avant et durant la Conférence ministérielle de Cancún. La liste des membres actuels ne figure pas dans les documents sur le G-33 qui ont été distribués à l'OMC. Au nombre des pays qui se sont identifiés comme membres du G-33 figurent les suivants : Barbade, Bots-

wana, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, République dominicaine, Haïti, Honduras, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Corée du Sud, Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, Sénégal, Sri Lanka, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Turquie, Ouganda, Venezuela, Zambie, Zimbabwe.

Le **G-10** comprend les pays suivants : Bulgarie, Taipei chinois, Corée du Sud, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Maurice, Norvège et Suisse.

Le G-90 (Groupe africain, Groupe des ACP et Groupe des pays les moins avancés) compte actuellement 63 membres de l'OMC : Angola, Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, République démocratique du Congo, Djibouti, Dominique, République dominicaine, Égypte, Fiji, Gabon, Ghana, Grenade, Guinée (Conakry), Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Jamaïque, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Mozambique, Myanmar, Namibie, Népal, Niger, Nigeria, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sénégal, Sierra Leone, Îles Salomon, Afrique du Sud, Suriname, Swaziland, Tanzanie, Gambie, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe.

Le **LMG** (Like-Minded Group, ou Groupe d'optique commune) comprend les pays suivants : Cuba, République dominicaine, Égypte, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Malaisie, Maurice, Pakistan, Sri Lanka, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe.

Le **Groupe de Cairns** est formé des pays suivants : Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande et Uruguay.

[7] Les présidences sont désignées comme suit : L'année suivie du nom d'un organe de l'OMC signifie que ce pays a assuré (ou assure) la présidence de cet organe durant l'année. L'année suivie du nom du Comité des négociations commerciales spécifié indique que le pays a assuré (ou assure) la présidence du comité institué spécifiquement dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. La mention « Cancún » suivie d'un thème indique que le pays a agi en tant que facilitateur du débat sur ces questions lors de la ministérielle de Cancún.

Aborder les questions systémiques au sein de l'OMC : Leçons des enjeux de Singapour

Erick Duchesne*

Introduction

En 2001, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a lancé un cycle ambitieux de négociations internationales qu'elle a baptisé du nom de Doha, ville qui l'a vu naître, au Qatar. Les principales visées du Programme de Doha pour le développement consistent à faire progresser les points du « programme incorporé » issu du Cycle d'Uruguay, c'est à dire : libéraliser le commerce des services et des produits agricoles, poursuivre la réduction des droits de douane sur les produits industriels, examiner la question de la gouvernance des institutions et les problèmes systémiques auxquels se heurte l'OMC et, surtout, examiner les aspects omniprésents du commerce qui touchent au développement. Dans le cadre de ce programme, la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha a voulu procéder au lancement dit « en douceur » des négociations sur les

* Au moment d'écrire ces lignes, Erick Duchesne était professeur adjoint au Département des sciences politiques de la State University of New York (SUNY) à Buffalo. Depuis le 1er juin 2004, il est professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Laval. Il résume dans ce chapitre les travaux qu'il a effectués pendant qu'il était titulaire de la bourse de recherche Norman-Robertson au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du 1er mai au 31 août 2003. Une première version de ce document a été présentée à l'Economic Policy Research Institute (EPRI) de l'Université de Western Ontario le 12 avril 2004. Le document a été enrichi des observations des participants à l'atelier et des étudiants inscrits au cours PSC 641 (International Political Economy) de la SUNY à Buffalo durant le semestre du printemps 2004. L'auteur aimerait remercier tout particulièrement Dan Ciuriak et John Curtis de l'appui, des conseils et de l'amitié qu'ils lui ont prodigués durant la rédaction du document. Toute erreur ne peut être imputable qu'à l'auteur. Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne reflètent aucunement les vues officielles du ministère du Commerce international ou du gouvernement du Canada.

questions de Singapour[1] : un programme de travail officiel et des consultations élargies sur la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, la relation entre le commerce et l'investissement, la relation entre le commerce et la politique de la concurrence, et l'adoption de la décision finale d'intégrer ces questions aux négociations lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún en septembre 2003. Ce dernier objectif s'est révélé trop ambitieux : la mise au point qui devait être faite à Cancún a été brusquement interrompue lorsqu'un groupe de pays en développement dirigé par l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ainsi que la Chine (dit le G20) a quitté la réunion pour protester contre les règles proposées en matière d'investissement. Bien que la principale pierre d'achoppement ait été les subventions agricoles, ce sont les questions de Singapour qui sont devenues les causes « officielles » de l'abrupte fin de la Conférence ministérielle.[2]

Cependant, l'échec de Cancún ne présage pas forcément de l'échec des négociations de l'OMC. Cancún a permis d'avancer à certains égards, et les participants y ont exprimé pour la première fois la volonté de traiter chacune des questions de Singapour individuellement plutôt que globalement. De plus, des efforts sont à l'œuvre à Genève et dans les capitales pour faire le consensus sur le cadre des négociations (date cible : fin juillet 2004), et la prolifération des conférences « mini ministérielles » donne à penser que les membres de l'OMC sont prêts à engager les pourparlers commerciaux aussitôt qu'auront eu lieu les élections présidentielles américaines en 2004 et qu'auront été opérés les changements au sein de la Commission européenne, si ce n'est pas avant. La halte actuelle des négociations offre ainsi l'occasion de réfléchir sur le bien-fondé des questions de Singapour.[3]

---

[1] Les questions de Singapour tirent leur nom de la première Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Singapour en 1996 et lors de laquelle des groupes de travail ont été constitués.

[2] Pour prendre connaissance des réactions initiales à l'insuccès de la Conférence de Cancún, consulter *The Economist*, « The WTO Under Fire », 20 septembre 2003. Le chapitre 1 de ce volume donne un aperçu des opinions exprimées sur la situation d'après Cancún en proposant d'autres considérations.

[3] Note de la rédaction : Ce chapitre a été mis au point après Cancún mais

Nous évaluerons dans le présent chapitre le pour et le contre du maintien des questions de Singapour dans le programme des négociations du Cycle de Doha, non dans la perspective de la théorie du commerce, laquelle s'attache aux gains en bien être économique à tirer du commerce, mais dans la perspective de la théorie des régimes internationaux, laquelle fait ressortir les avantages de la coopération.

Les régimes internationaux favorisent la coopération entre pays souverains de diverses façons : « projeter l'ombre de l'avenir » (« lengthening the shadow of the future »), changer les gains du jeu, institutionnaliser les règles de la coopération et de la trahison (defection), fournir de l'information aux membres, réduire le coût des transactions, faciliter la corrélation entre les différents enjeux, et refouler les pressions politiques intérieures. Comme l'OMC a progressivement délaissé la libéralisation du commerce en faveur de l'établissement plus discutable de règles, la théorie des régimes internationaux pose trois questions précises sur l'incorporation des questions de Singapour aux négociations :

a) le régime international de l'OMC, maintenant assez bien établi et prospère, facilite-t-il la coopération internationale à ces égards?
b) si l'on considère l'autre côté de la médaille, le maintien de ces questions au programme des négociations risque-t-il de faire achopper le Programme de Doha pour le développement? Ou bien accroîtra-t-il les possibilités de conclure une entente en permettant à toutes les parties prenantes de profiter de l'ensemble des résultats bénéfiques (compte tenu de l'assistance technique et du renforcement des capacités destinés à aider les pays en développement à mettre les règles en œuvre et à en bénéficier)?
c) serait-il mieux ou pire de dissocier effectivement ces questions et de leur attribuer des échéanciers distincts ainsi qu'il a été mentionné à Cancún?

---

avant l'accord du 31 juillet à Genève sur un cadre de négociation pour le cycle de Doha. Le résultat à Genève qui a témoigné un des enjeux de Singapour, la facilitation commerciale, incorporé dans le cadre des négociations et des autres reportés peut donc être considéré d'après l'analyse présentée ici.

Nous passerons ensuite en revue l'historique des négociations portant sur les questions de Singapour. Puis, nous évaluerons la façon dont l'OMC assume ses principales fonctions de régime international selon la théorie des régimes internationaux avant d'examiner si le fait d'assujettir ces questions au régime de l'OMC améliore les chances d'accroître la coopération internationale à ces égards. Dans la dernière partie, nous examinons les progrès réalisés à Cancún à la lumière de l'analyse qui aura précédé.

Contexte et historique des négociations sur les questions de Singapour

Les théories commerciales conventionnelles peuvent difficilement nous expliquer ce qui s'est passé à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, puisque les discussions ont moins porté sur la libéralisation des échanges que sur les règles du commerce international et de l'investissement.[4]

Les gouvernements trouveront intéressant un accord commercial qui leur permettra de tirer plus d'avantages que ceux dont ils auraient pu profiter sans un tel accord[5]. Mais si les économistes s'entendent sur le fait que la libéralisation du commerce a une nette incidence positive sur le bien-être (quoiqu'on en ignore les répercussions sur la distribution du revenu), le consensus n'est peut-être pas aussi parfait pour ce qui concerne l'élaboration des règles.

Pendant la cinquantaine d'années qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les efforts de libéralisation du commerce ont été axés sur la réduction ou l'élimination de la discrimination à l'égard des produits étrangers. Le processus était clair : les diffé-

[4] À vrai dire, les négociations commerciales multilatérales ont commencé à s'intéresser aux réglementations intérieures dès le Cycle Kennedy. Le Cycle de Tokyo est aussi bien connu pour la série de codes qu'il a introduits que pour les réductions tarifaires qu'il a opérées. Néanmoins, avant le Cycle d'Uruguay, les négociations sur les obstacles non tarifaires ne visaient que quelques éléments d'un vaste programme. Quant au Cycle de Doha l'agriculture exceptée—il s'est concentré sur la réglementation intrusive.

[5] Kyle Bagwell et Robert W. Staiger, « An Economic Theory of the GATT », *American Economic Review*, vol. 89, n° 1, 1999, p. 215-248.

rents partenaires commerciaux parties à l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), précurseur de l'OMC, avaient convenu de ne pas prendre de mesures limitant le commerce les uns contre les autres en échange d'engagements réciproques. Dans l'ensemble, les engagements a) étaient conçus comme des instruments de politique (tarifs douaniers) pouvant être mesurés (ils s'appliquaient à des modes transparents de protection commerciale), b) se limitaient aux mesures à la frontière (d'où la qualification d'« intégration en surface » du renforcement des relations commerciales de l'époque) et c) sous-tendaient des restrictions appliquées à la politique gouvernementale (précisant ce que les gouvernements *ne devaient pas* faire) plutôt que des obligations de mettre en œuvre des mesures politiques publiques particulières (précisant ce que les gouvernements *devaient* faire).

Les engagements sur lesquels se fonde l'intégration en surface demeurent les piliers du système commercial international, mais les nouveaux domaines de négociation nécessitent des engagements qui impliquent la réforme des réglementations économiques nationales, y compris—dans le cas des questions de Singapour—le droit de la concurrence, les règles relatives à l'investissement étranger direct (IED), les lignes de conduite et approches relatives aux marchés publics, et les procédures douanières et d'importation. Il est plus problématique d'obtenir le consensus sur ces points de réglementation, car ils impliquent des engagements (de grande portée dans certains cas) de restructurer les législations et réglementations intérieures; c'est ce qu'on appelle l'« intégration en profondeur ». En outre, le changement des questions visées par la négociation nécessite également le changement radical de l'approche de la négociation : renoncer à *un échange de réductions de protection comparables* (qui maintient les distinctions entre les divers cadres de la réglementation économique) en faveur de *degrés divers de changement en vue de l'établissement d'un régime de réglementation commun* (p. ex. l'adoption d'un même régime à l'égard des droits de propriété intellectuelle n'a exigé que peu ou pas de changements de la part des États-Unis ou de l'Union européenne, mais a nécessité des changements radicaux pour les pays en développement).

Bien avant Cancún, Hoekman et Kostecki ont fait des observations fort lucides sur les difficultés que le programme de l'OMC annonçait pour le Cycle de Doha :

> [TRADUCTION] Les négociations multilatérales sur les politiques non frontalières, les procédures administratives et les régimes juridiques se sont avérés beaucoup plus complexes que les discussions traditionnelles sur la politique commerciale. Il est beaucoup plus difficile, voire impossible, de négocier des « compromis », et on s'efforce plutôt de cerner les règles précises qui devraient être adoptées. Les disciplines que proposent certains pays pourraient ne pas servir les intérêts des autres. Étant donné la disparité entre les puissances et les ressources, il faut s'attendre que les négociations sur les règles reflètent les intérêts des pays riches (et de certains de leurs groupes d'intérêt). Contrairement à l'approche traditionnelle à la libéralisation du commerce, les règles qui émanent d'une région donnée pourraient ne pas correspondre aux priorités des pays à faible revenu au chapitre du développement. La « politique uniforme » n'est plus forcément la bonne solution. L'élimination progressive des droits de douane et la prééminence accrue des politiques nationales de réglementation non tarifaires—normes, règlements sur l'investissement, normes relatives à l'environnement, à la société ou à la concurrence—exacerbent le risque de s'écarter du jeu de la somme positive (gagnant-gagnant) en faveur du jeu à somme nulle[6].

Cette nouvelle tendance dans l'élaboration de la politique économique a déclenché ce que certains qualifient de crise dans la gouvernance mondiale[7]. Ce sentiment de crise s'articule au-

[6] Bernard M. Hoekman et Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, 2e éd., New York, Oxford University Press, 2001, p. 482.

[7] Consulter, par exemple, Daniel Drache et Sylvia Ostry, « De Doha à Kananaskis : L'avenir du système mondial du commerce et la crise de

tour de deux éléments : le désaccord des mouvements locaux antimondialisation à l'égard de l'intrusion des règles internationales dans les politiques nationales[8] et l'éclatement de la coopération internationale, évidente dans l'effondrement des négociations de Cancún et l'intensification de l'activité de négociation d'accords bilatéraux préférentiels (discriminatoires, autrement dit). Si les questions de Singapour ont aidé l'OMC à résister aux deux tempêtes, c'est la dernière qui nous intéresse ici.

L'encadré 1 résume les principaux aspects de ces questions dans le contexte des négociations de l'OMC[9].

---

gouvernance », *in* John M. Curtis et Dan Ciuriak (éd.), *Recherches en politique commerciale 2002*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 2003, p. 1-36.

[8] Les détracteurs de la mondialisation avancent que le pouvoir national de réglementer est limité par les accords internationaux ou les décisions des organes internationaux (tels que l'organe de règlement des différends de l'OMC) qui ne sont pas élus ou qui manquent de légitimité démocratique. Ils sont alarmés par le pouvoir politique croissant des entreprises qui favorise la consolidation des entreprises et, du coup, la concentration industrielle, et plus particulièrement par le pouvoir des multinationales à faire pression pour instaurer un traitement ou des changements d'ordre fiscal ou réglementaire préférentiels. D'autres prétendent que le système n'est pas défaillant et que les groupes communautaires et autres groupes de défense des consommateurs peuvent effectivement recourir aux mécanismes nationaux de consultation et de défense des droits pour faire entendre leurs vues à l'échelle mondiale. Ils exhortent les activistes à œuvrer « à l'intérieur du système ». Ils font remarquer que les pays sont de plus en plus nombreux à influer sur l'orientation des négociations multilatérales, donnant ainsi à leurs citoyens une voix plus percutante. Comme le signalait Sylvia Ostry, un tel pluralisme dans la gouvernance mondiale « est non seulement *souhaitable*, mais il est *essentiel* au maintien et à l'élargissement du système fondé sur les règles » (les italiques sont de Ostry). Voir Sylvia Ostry, *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?* Chicago, University of Chicago Press, 1997, p. 239.

[9] Pour plus de précisions, consulter le document de l'OMC, *La Déclaration de Doha expliquée*, à l'adresse http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dohaexplained_f.htm.

Encadré 1 : Aspects importants des questions de Singapour visées par les négociations de l'OMC

Le commerce et l'investissement – Au nombre des principaux sujets et principes au programme des négociations figurent les suivants :

- La modalité de négociation– À l'instar des engagements visant le commerce des services pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les engagements concernant l'investissement viseraient certains secteurs particuliers (« liste positive »), au lieu d'avoir une portée générale et d'être sujets à des exceptions.
- L'équilibre entre les intérêts des exportateurs et ceux des importateurs d'investissements.
- Le droit des pays à réguler les investissements.
- Questions liées au développement, dont la coopération technique avec des organisations internationales telles que la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement).
- Les conditions existant dans chacun des pays et l'intérêt de leurs populations respectives.
- La portée et la définition des diverses questions, notamment la transparence, la non-discrimination, les exceptions et la balance des paiements.

Le commerce et la politique de la concurrence – Dans la Déclaration de Doha, les ministres ont instruit le groupe de travail de clarifier les aspects suivants :

- Les principes fondamentaux, y compris transparence, non discrimination et équité au plan de la procédure,
- Les dispositions relatives aux « ententes injustifiables » (celles qui sont constituées de manière officielle).
- Les modalités d'une coopération volontaire à l'égard de la politique de la concurrence entre membres de l'OMC.
- Le soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités, en coopérant avec les organisations telles que la CNUCED.

La facilitation des échanges – La Déclaration de Doha prévoit les questions suivantes :

- Les moyens d'accélérer le mouvement, la main-levée et le dédouanement des marchandises.
- L'assistance technique et le renforcement des capacités nécessaires pour aider les pays en développement à mettre en œuvre un accord sur la facilitation des échanges.

La transparence des marchés publics – Question distincte de l'Accord plurilatéral relatif aux marchés publics (AMP).

- Les négociations doivent se limiter à l'aspect de la transparence; la latitude des pays à donner la préférence aux marchandises et aux fournisseurs nationaux ne sera donc pas restreinte.
- Les questions liées au développement telles que l'assistance technique et le renforcement des capacités renforcement des capacités.

Pourquoi, pourrait-on demander, l'OMC a-t-elle accepté de débattre de ces questions? Tout d'abord, elles s'ingèrent dans le pouvoir réglementaire des pays et soulèvent du coup des questions de gouvernance. De plus, ces mesures non tarifaires (MNT) sont susceptibles de soulever des problèmes beaucoup plus complexes dans les négociations que la réduction réciproque des droits de douane.[10]

La première de ces questions est au cœur du conflit qui perdure sur la place des questions de Singapour dans les négociations, comme en témoignent les rapports annuels que les groupes de travail ont soumis au Conseil général de l'OMC. L'Union européenne et, dans une moindre mesure, les États-Unis ont proposé l'ouverture de négociations officielles; ils ont été assez bien appuyés par leurs partenaires de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). À l'autre bout du spectre, certains membres de l'OMC, pays en développement et pays les moins avancés pour la plupart[11], soutiennent que l'avantage

---

[10] Par exemple, on ne dispose d'aucun moyen efficace de déterminer si une mesure non tarifaire constitue une protection authentique contre le commerce international ou simplement un élément nécessaire de la réglementation économique nationale dans un contexte de développement quelconque. Deuxièmement, l'impossibilité de mesurer la valeur des concessions réduit encore plus les possibilités d'arriver à une entente réciproque au regard des MNT. Troisièmement, contrairement aux mesures tarifaires, les mesures non tarifaires sont souvent « globales » (une mesure pourra être ou ne pas être en œuvre, sans entre-deux); il est donc difficile de calibrer les concessions de manière quelles correspondent aux propositions réciproques et cela complique l'expansion de la libéralisation. Quatrièmement, contrairement aux réductions tarifaires, la libéralisation des MNT pourrait nécessiter la réforme des institutions nationales, ce qui pourrait nuire à la capacité de mise en œuvre des pays en développement. Bien entendu, les négociations sur les mesures tarifaires sont devenues complexes. Les premiers cycles de négociations du GATT/OMC concernaient des concessions article par article. Le Cycle Kennedy a occasionné dans tous les secteurs des réductions fondées sur une réduction tarifaire linéaire de 50 %. Des formules plus complexes ont été introduites depuis (telles la formule « suisse » actuellement en vogue et l'approche zéro pour zéro). Pour des renseignements exhaustifs sur les formules de réduction tarifaire réciproque, consulter Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 122-135.

[11] Bien que dans ce chapitre nous établissions une distinction entre les pays en développement et les pays les moins avancés, il y a lieu de signaler qu'il n'existe aucune définition à l'OMC d'un pays « développé » et d'un

d'introduire ces règles dans le système multilatéral n'a pas été clairement démontré pour le moment.

Pour compliquer la situation, l'Inde et quelques autres membres prétendent que rien dans la Déclaration de Singapour n'indique que les questions de Singapour sont assujetties à une prescription d'engagement unique. Ce dernier principe, introduit pour la première fois lors du Cycle d'Uruguay, dispose que pratiquement tout sujet débattu dans le cadre de la négociation s'inscrit aussi dans un ensemble de questions indivisible. Certains prétendent que le débat sur l'assujettissement des questions de Singapour à la prescription d'engagement unique ne devrait dès lors être examinée que dans le contexte de négociations officielles.

Étant donné la difficulté de cerner les questions de Singapour pour les fins de la négociation, la plupart des observateurs de l'OMC n'ont pas été surpris de voir que la Conférence ministérielle de Cancún n'avait pas permis aux participants de convenir d'engager des négociations formelles sur ces questions. Toutefois, la Conférence de Cancun a donné lieu à des développements importants : les questions de Singapour ont effectivement été « dissociées » dès les premiers signes de souplesse de la part de l'Union européenne et d'autres intervenants majeurs[12]. Chaque question

---

pays « en développement ». La désignation d'un pays en développement découle de l'auto-sélection de certains membres de l'OMC et n'est pas systématiquement reconnue par tous les organes de l'OMC. L'OMC attribue toutefois la désignation de pays les moins avancés à certains de ses membres aux termes de la classification des Nations Unies. À moins qu'il soit essentiel de distinguer les pays « les moins avancés » des pays « en développement », nous utiliserons souvent l'expression « pays en développement » pour désigner les deux catégories à la fois.

[12] La dernière journée de la Conférence de Cancún, Pascal Lamy, le négociateur en chef de l'UE, a offert de céder sur les deux questions de Singapour les plus controversées, à savoir la politique de la concurrence et l'investissement, mais il était déjà trop tard pour rescaper les deux autres questions. Sur cet aspect de la dynamique des négociations de Cancún, consulter Pierre Sauvé, *Decrypting Cancún*, document préparé pour le Ad Hoc Expert Group Meeting on the Post-Cancún Agenda for WTO Trade Liberalization and Its Implications for Developing Economies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok, 18-19 novembre 2003, manuscrit, section (ii) « The Singapore issues: convenient culprits? »

doit d'ores et déjà être examinée selon ses propres paramètres[13]. La proposition de compromis qu'a avancée le facilitateur de ces discussions à Cancún, l'ancien ministre du Commerce international du Canada, Pierre Pettigrew, laisse croire à la possibilité de progresser à l'égard de chacune de ces questions. Selon la proposition, la facilitation du commerce et la transparence des marchés publics s'inscriraient dans le cadre du Cycle de Doha, ce qui permettrait d'envisager avec un certain optimisme la possibilité d'avancer dans ces dossiers. Les règles d'investissement seraient traitées dans des négociations parallèles sans date-butoir, ce qui signifierait un échéancier plus long. La politique de la concurrence ferait l'objet d'un examen plus approfondi.

À mesure qu'on s'efforce de raviver et de faire progresser le Cycle de Doha, le contenu du dossier de négociation—ce qui est soumis à la discussion et ce qui ne l'est pas—demeure incertain. Dans ce contexte, nous nous pencherons maintenant sur la capacité de l'OMC à traiter de ces questions sous l'éclairage de la théorie des régimes internationaux des sciences politiques.

L'OMC vue par la théorie du régime international

Les politicologues expliquent la coopération multilatérale entre nations souveraines en l'absence d'un pouvoir central en invoquant le concept de « régime international » lequel, selon la définition classique de Krasner, est un « [TRADUCTION] ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures décisionnelles

---

[13] La position modifiée de l'UE est exposée dans le document de la Commission européenne, *Singapore issues – Options post-Cancún*, réf. 514/03, Bruxelles, 30 octobre 2003, téléchargé de l'adresse http://www.ictsd.org/ministerial/Cancún/docs/EC-Sing-Issues-Post-Cancún.pdf. Le bien-fondé d'examiner les questions de Singapour selon leurs propres paramètres est vivement appuyé par plusieurs pays en développement. Voir Organisation mondiale du commerce, Comité des négociations commerciales, *Le programme de Doha : dans la perspective de Cancún*, communication présentée par l'Argentine, la Bolivie, le Botswana, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, El Salvador, l'Équateur, le Gabon, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, la Malaisie, le Maroc, le Mexique, le Nicaragua, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, la Thaïlande, l'Uruguay, le Venezuela et le Zimbabwe, TN/C/W/13, 6 juin 2003, p. 3.

implicites ou explicites autour desquels les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales »[14]. Dans quelle mesure l'OMC remplit-elle les fonctions qui rendent utile un régime international?

Projeter l'ombre de l'avenir

Un régime accroît les promesses de l'avenir en suscitant chez les acteurs l'espoir qu'ils interagiront les uns avec les autres sur une période indéfinie.[15]

Cela donne lieu à un processus « donnant-donnant » où les acteurs font des concessions additionnelles et évaluent l'attitude de leurs contreparties à longue échéance. Cet aspect du régime international laisse croire à l'utilité de procéder « doucement » dans la mise en œuvre de nouvelles règles afin de donner à toutes les parties la possibilité de mettre à l'épreuve la volonté (ou l'aptitude) des États membres à exécuter les ententes.

L'histoire du système commercial multilatéral illustre bien cette caractéristique d'un régime international. La série des négociations multilatérales qui se sont déroulées dans le cadre du GATT ou de l'OMC depuis 1947 a donné lieu à des procédés d'apprentissage et de consolidation de réputations qui ont permis aux États nations de distinguer les « coopérateurs » des « traîtres » et de modifier leurs concessions en conséquence.

---

[14] Stephen D. Krasner, « Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables », *in* Stephen D. Krasner (éd.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

[15] Les lecteurs qui connaissent le « dilemme du prisonnier », dans la théorie des jeux, reconnaîtront que la possibilité d'une coopération mutuelle est plus grande dans le cadre d'un jeu répété que dans un jeu « isolé », où la trahison réciproque est le résultat logique (par exemple, un équilibre unique de Nash) de la règle habituelle de décision fondée sur l'aversion pour le risque. L'émergence de la coopération dans un jeu itéré de commerce et d'investissement sous les auspices d'un régime international suit la même logique. Pour un exposé plus détaillé du « dilemme du prisonnier », surtout dans la perspective de l'itération, consulter entre autres Robert Axelrod, *Comment réussir dans un monde égoïste : théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1996, 226 p. (paru en 1992 sous le titre *Donnant donnant : une théorie du comportement coopératif*, traduction de *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984).

Les résultats parlent d'eux-mêmes : huit cycles axés sur la libéralisation du commerce se sont soldés par un succès, le droit de douane moyen étant passé de 40 % à quelque 4 % entre le début du processus et la mise en ouvre générale des réductions tarifaires convenues dans le Cycle d'Uruguay; le commerce a pris une expansion beaucoup plus rapide que l'économie mondiale, la part des échanges dans le PIB mondial ayant plus que triplé. Malgré les nombreuses exceptions à ses règles et les nombreux exemples de protectionnisme qui perdurent, le système international actuel est, de loin et à bien des égards, le plus libre que l'histoire ait connu[16].

L'approche progressive, où les questions facilement traitables sont examinées les premières afin de faire place à des initiatives visant le règlement des questions plus problématiques, est également une caractéristique du système GATT/OMC. Cette approche nous permet de constater les conséquences de la libéralisation et de s'adapter progressivement aux nouvelles exigences du régime économique international. L'expérience acquise dans le cadre du GATT/OMC appuie les arguments des théoriciens du néo-fonctionnalisme selon lesquels l'établissement d'un certain degré de coopération, comme point d'ancrage, si limité soit-il, est essentiel à la coopération à long terme.

En projetant l'ombre de l'avenir, un régime international tel que celui de l'OMC facilite l'effritement graduel de la résistance envers l'application de disciplines multilatérales à de nouveaux domaines.

Modifier les gains du jeu

Un régime international peut réduire ou accroître les possibilités de coopération ou de conflit en modifiant les gains du jeu au moyen d'« à côtés » concédés aux participants. Dans le contexte du commerce multilatéral, l'assistance technique accordée aux pays en développement pour mettre en œuvre les accords commerciaux et à en tirer parti est en quelque sorte un moyen de mo-

---

[16] Pour des renseignements détaillés sur la perméabilité aux échanges et la structure du commerce, consulter, Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 9-18.

difier les gains. Ces à côtés ont de fait joué un rôle capital dans le lancement du Programme de Doha pour le développement.

Dans une perspective économique, ces à côtés sont possibles grâce aux gains commerciaux des grandes nations commerçantes qui fournissent ou financent l'assistance. Leur intérêt pour l'expansion du commerce les incite à « réamorcer la pompe » afin de susciter une plus grande participation. Le régime international a pour rôle d'aider à surmonter le problème de l'« action collective » que sous-tend l'assistance technique liée au commerce. Aucune des nations commerçantes ne peut s'arroger les avantages créés par l'assistance technique devant servir à accroître les échanges multilatéraux d'un autre pays. Aussi n'a-t-elle pas intérêt à être la seule source d'assistance. Le régime international lui permet toutefois de profiter d'une part des gains totaux qui sera, en principe, proportionnelle à sa contribution.

Institutionnaliser les règles de la coopération et de la trahison

Les régimes internationaux institutionnalisent les règles et les normes, et cela accroît de deux façons la probabilité de coopération. Tout d'abord, les participants du système sont enclins à « internaliser » les normes; c'est, en fait, un dogme fondamental de la théorie du droit selon lequel la plupart des gens, la plupart du temps, observent la loi, même lorsqu'ils ne craignent pas les sanctions. Deuxièmement, un régime peut intensifier cette internalisation en exposant clairement ce en quoi consiste une trahison et en prescrivant des mesures correctives et des sanctions ou des pénalités proportionnelles.

L'historique des mécanismes de règlement des différends du GATT/OMC illustre ces deux aspects. Si un membre de l'OMC estime qu'un autre dresse illégalement des obstacles au commerce, il peut déposer une plainte aux termes du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, lequel renferme des règles explicites sur la façon de déterminer s'il y a effectivement eu trahison. Dans l'affirmative, le plaignant se voit autorisé à user de rétorsion dans une mesure que les membres d'un groupe spécial de l'OMC jugent proportionnelle au préjudice subi. Dans le jargon de l'OMC, la « rétorsion » est un « retrait des concessions »; habituel-

lement, cela implique l'augmentation des droits de douane sur une quantité précise d'importations autorisées par l'OMC.

L'actuel Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC prend appui sur des versions précédentes—et beaucoup moins vigoureuses, de l'avis général—qui remontent à l'ère du GATT. Jusqu'en 1989, le système du GATT permettait à un appelant d'empêcher la formation d'un groupe spécial mandaté d'examiner l'affaire. Après les « améliorations » de 1989, un appelant ne pouvait plus empêcher la formation d'un groupe spécial, mais pouvait toujours empêcher l'adoption du rapport du groupe spécial, ce qui nous fait observer que le système manquait encore de mordant. Le Mémorandum de l'OMC a ôté à un appelant la capacité de s'opposer à l'adoption du rapport d'un groupe spécial puisque toute motion de blocage doit maintenant faire l'objet d'un « consensus négatif », procédure par laquelle tous les membres de l'OMC doivent convenir de ne pas adopter le rapport. Ainsi, dans les mots de Busch et Reinhardt :

> Les idées reçues sont que les normes diplomatiques du GATT ont été supplantées par l'architecture plus légaliste de l'OMC, ce qui a produit un système dans lequel le « *droit* l'emporte sur la *puissance* »[17].

Pourtant, comme l'exposent Busch et Reinhardt, le mécanisme de règlement des différends de l'époque du GATT était étonnamment « très efficace », puisque des concessions complètes ou partielles ont été offertes aux plaignants dans les deux tiers de tous les différends soumis au GATT[18]. Si l'on considère que dans nombre de ces cas, les pays riches accordaient des concessions à des pays pauvres qui ne possédaient ni la puissance commerciale ni la capacité institutionnelle d'imposer des sanctions effectives, la conformité aux règles du GATT semble témoigner du pouvoir normatif du système.

---

[17] Consulter Marc L. Busch et Eric Reinhardt, « L'évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC », *in* John M. Curtis et Dan Ciuriak (éd.), *Recherches en politique commerciale 2003*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2003, 161-208; p. 161.

[18] *Ibid.*, p.174.

En même temps, le renforcement progressif des prescriptions de mise en œuvre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends du GATT/OMC témoigne de l'importance que revêt la présence d'une « menace » pour assurer la conformité lorsque l'internalisation des normes ne suffit pas. L'expansion rapide de la charge de travail de l'Organe de règlement des différends depuis sa création semble être attribuable à la garantie accrue qu'une victoire au niveau du groupe spécial donnera lieu à des mesures coercitives concrètes.

Ce principe inhérent aux régimes internationaux donne à penser que le mécanisme de règlement des différends devrait idéalement intervenir à l'égard de tout nouvel article inscrit à la charte de l'OMC.

Informer les membres

L'une des fonctions les plus importantes d'un régime (peut-être s'en étonnera-t-on) consiste à fournir de l'information sur le comportement des membres ainsi que sur les objectifs de leur politique nationale. Cette information évite à chacun des membres de surveiller dans quelle mesure les uns et les autres se conforment aux règles et, en confirmant à intervalles réguliers la volonté de coopérer des membres, elle favorise la coopération chez tous les membres. L'information atténue également l'incertitude; cet aspect est d'autant plus important que l'incertitude est souvent la raison pour laquelle la coopération cesse inutilement.

L'OMC remplit cette fonction d'un régime international de nombreuses façons.

D'abord, elle est une tribune qui permet aux États membres de communiquer entre eux de façon continue. Par exemple, les membres de l'OMC se réunissent régulièrement en comités spéciaux, en groupes de travail et en conseils, à différents paliers de gouvernement, et tiennent aussi des réunions de dirigeants et des conférences ministérielles officielles, pour mettre en commun des renseignements et des points de vue. Cette interaction régulière est un moyen efficace de promouvoir la coopération et d'éviter des conflits potentiels.

De plus, en vertu des règles de l'OMC sur la transparence (qui figurent dans la plupart des accords)[19], les membres sont tenus de rendre publique leur réglementation intérieure en matière de commerce. Par ailleurs, le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) est un moyen de surveiller à intervalles réguliers le comportement des membres de l'OMC; mais, ce qui est plus important, c'est que le grand degré de détail des rapports de l'Organe chargé du MEPC sur la conformité des membres aux règles du régime permet aux pays relativement pauvres et petits de déterminer si les autres coopèrent ou trahissent, ce qu'ils seraient malaisés de faire d'eux-mêmes[20].

Réduire le coût des transactions

Les régimes accroissent la probabilité de coopération en réduisant le coût des transactions. Par exemple, pour conclure un accord, il faut régler bon nombre de points de procédure : choisir un endroit, dresser la liste des invités, établir divers protocoles (p. ex. où asseoir les invités), convenir des règles de décision pour choisir les politiques. Toutes ces options ou décisions, qui doivent être réglées avant d'engager les pourparlers de fond, constituent des frais généraux dans le jeu de la coopération. En fixant des règles et des procédures de décision dès le départ, les régimes réduisent le coût de tout accord subséquent. Autrement dit, les régimes favorisent la coopération à peu de frais.

En outre, les « externalités de réseau » qu'offre une institution prospère sont une occasion de faire de grandes économies. Par exemple, entre des pays N, on compte les relations bilatérales N(N-1)/2. Tandis que ces coûts sont répartis (aucun pays n'a à

---

[19] L'AGCS, le GATT, l'Accord sur les règles d'origine, l'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation, l'Accord sur l'évaluation en douane et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce renferment tous des dispositions relatives à la transparence des procédures intérieures.

[20] Durant les négociations de Doha, la transparence a été un thème récurrent pour les pays en développement. Consulter, par exemple, « The Doha Agenda: Towards Cancún », p. 1. http://www.southcentre.org/info/southbulletin/bulletin59/bulletin59-03.htm.

assumer plus d'une relation N-1), les coûts cumulatifs croissent rapidement à mesure que N s'élève, augmentant les avantages globaux d'un accord multilatéral qui couvre tout à la fois.

L'historique des négociations répétées et l'élargissement soutenu des membres du GATT/OMC illustrent de façon manifeste le premier aspect de cette fonction d'un régime international. Les modalités et protocoles établis pour les négociations et les accessions conjugués à la mémoire institutionnelle des aspects pratiques de ces processus facilitent le progrès. De plus, lorsque surgit un nouveau problème (comment inclure Hong Kong en tant que territoire douanier, p. ex.), une même solution peut s'appliquer (au Taipei chinois, p. ex.).

Quant aux externalités de réseau, elles sont devenues considérables. Les 147 membres de l'OMC[21] entretiennent 10 731 relations bilatérales. L'adjonction des 30 observateurs actuels (un pays est censé engager des négociations en vue de son accession dans les cinq années qui suivent l'obtention de son statut d'observateur) accroîtra de près de 5 000 le nombre de ces relations. Plus nombreux sont les membres et plus grands sont les gains d'efficacité à faire des affaires dans un régime plutôt qu'à faire cavalier seul, comme le prouve l'augmentation du rapport entre le nombre de relations bilatérales et le nombre de membres à mesure que le nombre des membres s'accroît.

	Nombre de membres	Nombre total de relations bilatérales	Rapport : relations bilatérales et membres
GATT	23	253	11
OMC actuel	147	10 731	73
OMC actuel + observateurs	177	15 576	88

Étant donné les fortes incitations à conclure des accords multilatéraux, pourquoi donc assiste-t-on à une multiplication d'ententes régionales et bilatérales?

[21] Au 23 avril 2004, avec l'accession du Népal. Consulter Organisation mondiale du commerce, « L'OMC compte maintenant 147 membres », *Nouvelles*, 23 avril 2004, http://www.wto.org/french/news_f/news04_f/wto_147members_23apr04_f.htm

La raison réside en partie dans la géographie économique : la plupart des nations effectuent la majorité de leurs échanges internationaux avec leurs voisins immédiats—c'est pourquoi les accords commerciaux régionaux (ACR) sont effectivement régionaux. Les avantages des ARC ont été bien documentés[22].

La raison réside aussi dans les déséconomies d'échelle qui sont associées à la gouvernance et auxquelles se heurtent les organisations. Ces déséconomies semblent prendre de l'importance dès que le nombre des membres d'une organisation dépasse le

---

[22] Les accords commerciaux régionaux (ACR) permettent aux pays signataires de tirer une bonne partie des gains commerciaux potentiels sous forme de gains en efficience sur le plan de la production et de la distribution. Les résultats peuvent être négociés plus rapidement bilatéralement que multilatéralement et l'intégration peut être plus complète. La rapidité peut aussi être un élément essentiel lorsque les gouvernements cherchent à « protéger » la réforme économique intérieure. Les ACR possèdent aussi d'autres avantages. Ils peuvent servir de banc d'essai, mettant à l'épreuve des approches qui seront ultérieurement adoptées à l'échelle multilatérale, comme c'était le cas des procédures de règlement des différends élaborées dans le cadre de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et qui ont par la suite été incorporées au mécanisme de règlement des différends adopté lors du Cycle d'Uruguay. Du même coup, l'expérience acquise dans la négociation d'ACR peut préparer les pays (surtout les pays en développement) au théâtre multilatéral. De plus, en créant des zones régionales élargies d'uniformisation de règles, les ACR peuvent accélérer les progrès ultérieurs sur la scène multilatérale. Un article provocateur récemment paru offrant un test empirique de la maximisation de la rente démontre dans quelles conditions les chefs d'État pourraient logiquement préférer négocier sur la scène régionale plutôt que multilatérale. Consulter Kerry Chase, « Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA », *International Organization*, vol. 57, n° 1, 2003, p. 137-174. Mais les ACR ont aussi un coût. La multiplication des ACR crée une toile complexe de taux de droits préférentiels et de règles d'origine qui faussent les échanges, tout en réduisant les gains commerciaux potentiels. Empiriquement, les avantages inhérents à ces ententes, qui créent des échanges commerciaux et accélèrent la libéralisation, sont considérés comme supérieurs aux coûts; pourtant, la multiplication des ARC a rendu d'autant plus importante la libéralisation multilatérale, laquelle tend à réduire la marge de préférence. Pour connaître les résultats d'une récente enquête, consulter John M. Curtis, « L'importance d'être multilatéral (tout particulièrement dans un monde en voie de régionalisation) », *in* John M. Curtis et Dan Ciuriak (éd.), *Les recherches en politique commerciale 2003*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 2003, p. 47-80.

nombre idéal d'invités à un dîner—comme en atteste la tradition des restaurants genevois qui prêtent leur nom à des alliances de négociation ou à des groupes aux « intérêts communs ». Le mécontentement qui gronde au sein de l'OMC au sujet de la « Chambre verte » et des réunions « mini-ministérielles »[23] fait ressortir à la fois les difficultés de négocier à 147, ce qui incite inévitablement à privilégier les petits groupes, et les problèmes de gouvernance ainsi soulevés.

Enfin, la question des coûts-avantages est perçue très différemment selon qu'elle intéresse une grande économie telle que les États-Unis ou l'Union européenne ou une petite économie qui négocie avec l'une de ces deux parties, lesquelles jouent un rôle considérable dans l'économie mondiale. Les avantages pour les États-Unis de traiter individuellement avec les petits partenaires commerciaux pour lesquels l'accès à l'immense marché américain revêt une grande importance sont évidents; ces avantages se manifestent dans la capacité des États-Unis à obtenir des concessions plus grandes sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce et sur le mouvement des capitaux dans le cadre d'accords bilatéraux avec Singapour et le Chili que ne l'ont permis les accords multilatéraux sous le régime de l'OMC.

L'issue de ce jeu réciproque entre les régimes commerciaux régional et multilatéral demeure incertaine.

Faciliter les corrélations

Les régimes facilitent les corrélations. Il peut parfois être difficile de coopérer dans un dossier, mais lier une question à une

[23] Certains délégués des pays en développement déplorent ouvertement l'absence de démocratie au sein de l'OMC. Ils considèrent que le processus de la « Chambre verte », par lequel un petit groupe de membres invités se réunit officieusement à huis clos pour régler certains points de l'entente et les proposer ensuite au reste des membres comme un fait accompli, et le fait que les réunions mini-ministérielles « sur invitation seulement » confèrent aux séances plénières un rôle secondaire où les décisions les plus importantes sont déjà appuyées par les délégations puissantes. Consulter Mark Lynas, « Playing Dirty at the WTO », *The Ecologist*, juin 2003, http://www.theecologist.org/archive_article.html?article=411&category=55.

autre améliore les possibilités d'une collaboration. Par exemple, si le jeu est à somme nulle, il ne laisse aucune place à la coopération, seulement à la rivalité. Cependant, si deux jeux à somme nulle sont corrélés, il devient alors possible d'échanger des pertes subies dans un jeu contre des gains obtenus dans un autre. Selon la valeur des gains et des pertes respectifs découlant des deux jeux, les jeux ainsi liés peuvent produire des sommes positives pour les deux parties. Autrement dit, la corrélation peut créer des avantages mutuels là où il n'en existerait pas si les questions étaient traitées séparément.

Le cas de l'OMC illustre particulièrement bien cette caractéristique d'un régime. Par exemple, dans le Cycle d'Uruguay, la corrélation entre les négociations sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), l'agriculture et les textiles a facilité un ensemble de résultats dont toutes les parties ont tiré satisfaction. La corrélation est en fait devenue un aspect essentiel de la libéralisation des échanges : après le lancement des négociations sur l'agriculture et les services que prévoyait le « programme incorporé » convenu lors du Cycle d'Uruguay, les participants ont convenu de la nécessité d'engager un nouveau cycle afin de suffisamment élargir la série de compromis pour qu'il soit possible de jeter les bases d'accords finaux dans ces deux dossiers.

La corrélation est de toute évidence une considération d'importance dans le cas des questions de Singapour—elles ont après tout été associées depuis leur inscription au programme de la Conférence ministérielle de Singapour de l'OMC en 1996 et jusqu'à la réunion de Cancún. Comment elles s'inscriront dans le calendrier des négociations après Cancún—le cas échéant—reste à déterminer. Les pays en développement avaient insisté pour que l'examen des questions du « programme de développement »[24]

[24] S'il nous fallait définir le programme de développement comme un ensemble de dossiers à l'égard desquels les pays en développement espèrent tirer certains gains, une liste non exhaustive comprendrait les concessions faites aux termes de l'Accord sur les ADPIC au titre de certaines questions de santé (le VIH tout particulièrement), l'assistance technique accrue liée au commerce, le traitement spécial et différentié dans des circonstances

progresse substantiellement avant d'envisager l'avancement des questions de Singapour, dans la mesure où ils étaient disposés à les incorporer aux négociations.

Corréler des questions peut aussi compliquer les choses; en effet, la « pilule empoisonnée » est un exemple de la façon dont la corrélation peut servir de tactique pour bloquer tout progrès. Dans la mesure où les parties intéressées par les questions de Singapour restent difficiles à identifier (p. ex., pourquoi le Japon a-t-il demandé avec intransigeance qu'elles soient inscrites au programme des négociations de Cancún au risque de paralyser les négociations?), on pourrait avancer de solides arguments en faveur de la « dissociation » des questions de Singapour du Cycle de Doha.

Au bout du compte, l'inclusion des questions de Singapour au programme de Doha dépendra des autres concessions que les pays en développement seront disposés à faire pour éviter que ces questions ne soient en partie ou en totalité inscrites au programme—ou encore des concessions que les pays développés pourraient songer à faire pour les maintenir au programme.

Refouler les pressions internes

Une des caractéristiques intéressantes, quoique controversées, des régimes internationaux est la façon dont les gouvernements s'en servent pour refouler les pressions indésirables exercées par des groupes d'intérêt nationaux. On sait bien à quel point il est difficile d'instaurer des réformes intérieures qui se répercutent sur la distribution (p. ex. la suppression d'une subvention) devant la vive opposition des parties intéressées. Quoi de plus pratique que de rendre une telle subvention illégale aux termes d'un accord international dont le pays est signataire? Par ailleurs, le caractère intrusif des décisions d'envergure internationale dans la régie interne est devenu une source de controverse permanente

---

déterminées, et l'examen de préoccupations concernant la mise en œuvre des accords découlant du Cycle d'Uruguay. Ces aspects viendraient évidemment s'ajouter aux objectifs fondamentaux de l'accès aux marchés des produits et services agricoles et industriels, au renforcement des disciplines relatives aux subventions et au recours aux droits antidumping et compensatoires.

entourant les institutions internationales au chapitre de ce qu'on appelle le « déficit démocratique ». Aussi risque-t-on, en invoquant cet aspect d'un régime international, attirer autant de pressions que le régime n'est censé détourner.

Hoekman et Kostecki décrivent éloquemment cette caractéristique de l'OMC en tant que régime international : « [TRADUCTION] L'OMC est en quelque sorte un mât auquel se raccrochent les gouvernements pour ne pas entendre les sirènes d'alarme des groupes de pression[25]. » Dans la plupart des pays, les divers groupes exhibent des préférences dissemblables au chapitre du commerce. La configuration de la protection à n'importe quel moment est le produit de l'interaction entre la demande de protection émanant de divers groupes d'intérêt et l'offre proposée par les gouvernements concernés, offre qui est influencée par les pressions des industries à vocation exportatrice susceptibles de profiter de la libéralisation réciproque. Tandis que les gouvernements pourraient objectivement préférer les mesures de libéralisation du commerce favorisant le bien-être au maintien des rentes des demandeurs de protection, les calculs politiques pourraient en dicter tout autrement. Le GATT/OMC peut aider à résoudre ce problème d'économie politique en « habilitant les exportateurs » (« *empowering the exporters* »)[26] tout en permettant aux gouvernements nationaux de leur « lier les mains » par des accords multilatéraux exécutoires qui réduisent leur protection effective. Dans la mesure où l'OMC favorise les échanges entre nations, peu d'analystes pourraient s'opposer à cette façon de faire, et Hoekman et Kostecki exposent d'ailleurs cette caractéristique sous un éclairage très favorable. Mais cette critique favorable s'étendrait-elle aussi à l'ingérence de l'OMC dans l'établissement de règles?

La réponse n'est pas facile. Dans la mesure où les règles enchâssées dans les accords de l'OMC sont reconnues à titre de bonnes pratiques, quelles que soient les circonstances, le régime commercial multilatéral constitue à la fois un bon modèle vers lequel

---

[25] Hoekman et Kostecki, *op cit.*, p. 29.

[26] Pour emprunter une expression popularisée par Michael J. Gilligan, 1997, *Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation, and Collective Action in American Trade Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

tendre et un solide pilier sur lequel prendre appui durant le parcours. Malheureusement, rien ne garantit que les règles négociées augmenteront infailliblement le bien-être de tous, quelles que soient les circonstances, ainsi que l'illustre le débat sur les ADPIC.

Il est aussi compliqué de comprendre et d'aborder la dynamique des groupes d'intérêt en ce qui concerne les règles. Dans le cas de l'investissement et de la concurrence, il est évident que les multinationales privilégient un ensemble de règles homogènes, mais les groupes d'intérêt aux vues opposées ne sont pas nécessairement les chercheurs de protection classiques. L'architecture des consultations commerciales doit donc évoluer pour tenir compte des intérêts de toutes les parties en cause[27].

Il importe ici de bien distinguer les cas où les gouvernements s'appuient sur les accords de l'OMC pour promouvoir des réformes qu'ils considèrent servir les intérêts de leurs citoyens et les autres cas où ils sont ni plus ni moins « forcés » d'accepter les règles. La Chine moderne est souvent citée pour illustrer le cas où un gouvernement semble volontairement invoquer les accords de l'OMC pour surmonter l'opposition de sa population à la réglementation axée sur les forces du marché qu'il cherche à instaurer. En revanche, les pays en développement qui se sont engagés à instaurer une réglementation en vue d'assurer le respect des droits de propriété intellectuelle sont souvent cités en exemple de cette seconde catégorie de pays : les règles ne semblent pas vraiment servir les intérêts du pays et elles ont été adoptées sous pression; c'est alors pour eux un moindre mal qu'être hors de l'OMC et que de s'exposer à des sanctions commerciales unilatérales sans bénéficier de la protection procédurale du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Malheureusement, le domaine public ne permet pas de déterminer ce qu'il en est vraiment et, dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement prétend qu'on lui a forcé la main!

Pour autant que les règles enchâssées dans les accords de

---

[27] L'évolution du système de consultations commerciales du Canada est décrit par Dan Ciuriak, « Élaboration de la politique commerciale canadienne : consultations auprès des intervenants et recherche en politique gouvernementale », dans le présent ouvrage.

l'OMC ne constituent pas des mesures optimales pour tous—et les pays qui se trouvent à un stade initial d'industrialisation semblent être les plus à risque—, cette caractéristique de l'OMC en tant que régime international pourrait avoir des conséquences néfastes. Ainsi, même si l'OMC était considérée comme un régime efficace à la lumière des six autres critères susmentionnés, elle pourrait quand même prêter le flanc à une critique justifiée à ce dernier égard.

Pour ce qui concerne les questions de Singapour, que les pays pauvres ne considèrent pas comme prioritaires, cet aspect sera probablement l'un de ceux qui retiendra le plus l'attention. Pour autant que les questions demeurent à l'étude et qu'elles figurent au programme des négociations sur l'accord final du Cycle de Doha, on doit s'attendre à une quantité d'analyses rétrospectives des pour et des contre de ce rôle de l'OMC.

Résumé et considérations futures

À la lumière de ce qui précède, l'on pourrait avancer sans craindre de se tromper que le GATT/OMC a fait ses preuves en tant que régime international.

Comme il fallait s'y attendre, l'OMC a permis de « projeter l'ombre de l'avenir » sur le présent en créant des attentes stables quant aux conditions dans lesquelles les échanges s'effectueront; elle a donné une orientation positive aux gains découlant du commerce et de l'investissement, en aiguillant l'aide vers les pays pauvres; elle a institutionnalisé les règles de la coopération et de la trahison, favorisant ainsi la conformité à ses règles; elle a fourni des renseignements exhaustifs à ses membres pour les aider à surveiller le comportement de leurs partenaires, et, du coup, réduit l'incertitude que soulevait la conformité et favorisé une plus grande conformité auprès de toutes les parties; elle a réduit le coût des transactions lié à la négociation des traités de commerce international; elle a facilité la corrélation des questions, et élargi du fait même les ententes possibles en matière de collaboration; et elle a prêté un cadre international crédible sur lequel les gouvernements ont pu prendre appui pour endiguer les pressions internes et instaurer les réformes souhaitées.

Ses réussites se mesurent de multiples façons : le vaste essor de l'activité qu'elle surveille; l'accroissement septuple du nombre de ses membres; l'augmentation de l'envergure et de la puissance de ses institutions; les nombreux traités conclus sous ses auspices (y compris les divers accords subsidiaires conclus dans le cadre des huit cycles ainsi que les accords sur les télécommunications et les services financiers); les centaines de différends dont elle a été saisie et dont la majorité ont été réglés par voie de concession; et la croissance de sa renommée extraordinaire.

On peut soutenir que le pragmatisme et la souplesse dont a fait preuve le système multilatéral en conciliant les pressions politiques sont responsables de la longue vie du GATT/OMC, qui était à l'origine un régime provisoire auquel ses fondateurs ne prêtaient qu'un ou deux ans tout au plus.

Mais tandis que nous avons fait valoir dans les lignes qui précèdent les résultats positifs du GATT/OMC en tant que régime international, son grand livre fait également état d'un passif.

Toutefois, dans une perspective axée sur l'avenir, ce qui est encore plus important c'est que rien n'atteste clairement de sa réussite à intégrer les pays en développement à l'économie mondiale ni à « intégrer le commerce au développement » : selon la rhétorique de l'heure, pour les pays pauvres, le problème de la mondialisation réside dans le fait qu'ils en sont exclus; et pourtant, nombre d'entre eux sont membres du GATT/OMC depuis longtemps. L'impression d'avoir tiré peu de gains du Cycle d'Uruguay, à l'occasion duquel nombre de pays pauvres en développement se sont joints au club, a de fait contribué à l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún en exacerbant la réticence des pays en développement à entrer dans la ronde des négociations sur de nouveaux domaines de réglementation. Bien qu'il puisse être injuste de lui faire porter tout le blâme[28], le régime GATT/OMC a certai-

[28] Étant donné que plusieurs des pays les moins avancés, la plupart en Afrique subsaharienne, n'ont aucun représentant résident à Genève, il est difficile d'imaginer qu'ils auraient pu avoir une vision éclairée des subtilités des obligations qu'ils ont contractées en adhérant à l'OMC. La création du Centre consultatif sur la législation de l'OMC (ACWL) lors de la Conférence ministérielle de Seattle a été un pas dans la bonne direction, mais, même en tenant

nement contribué à créer un contexte commercial distinct pour les pays en développement depuis les années 70, lorsqu'il a introduit la discrimination systématique dans le système commercial au moyen du Système généralisé des préférences (SGP)[29]; il coordonne depuis l'assistance technique aux pays en développement pour les aider à tirer parti du système commercial et s'est fait le champion de la libéralisation des échanges. Quoi qu'il ait fait à ces égards n'a de toute évidence pas aidé de façon soutenue bon nombre de ses membres pauvres et de moindre envergure, lesquels—en théorie, du moins—devraient être les principaux bénéficiaires du système fondé sur les règles que représente l'OMC et qui auront le moins profité de la mondialisation du commerce.

Il est tout aussi notable que les deux principales réussites sur le plan du commerce et du développement qui ont marqué ces dix dernières années—la Chine dans la fabrication légère et l'Inde dans les services—ont été réalisées hors du cadre de l'OMC (la Chine n'a adhéré qu'en 2001, bien après qu'elle fut devenue un grande nation commerçante) ou grâce aux débouchés qu'a ouverts l'innovation commerciale plutôt que grâce à la réduction négociée des mesures de protection (les exportations indiennes de services en sous-traitance ne sont pas attribuables à la libéralisa-

---

compte des limites financières, c'est aux membres qu'incombe, en partie du moins, la responsabilité de participer de façon engagée au Cycle de Doha. Les ONG internationales ont essayé d'intervenir et ont offert des services consultatifs aux pays pauvres, mais les conseils tactiques qu'ils ont prodigués à Cancún ont été critiqués par certains professionnels du commerce.

[29] Les parties contractantes au GATT ont pour la première fois autorisé la mise en place d'un SGP en 1971 en instituant une dérogation de 10 ans de l'article premier (clause de la nation la plus favorisée) de l'Accord, en réponse à une recommandation présentée en 1968 par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Les Parties contractantes ont par la suite décidé d'instituer une dérogation permanente par l'adoption, le 28 novembre 1979, de la décision (26S/203) intitulée « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement ». Pour de plus amples renseignements, consulter le site Web de la CNUCED. Bon nombre d'analystes en sont venus à blâmer les mesures spéciales et différenciées instituées par les règles multilatérales pour les malheurs des pays en développement, soutenant que l'acceptation de l'intégralité des disciplines du GATT/OMC aurait favorisé de meilleurs résultats.

tion amenée par l'AGCS et, en conséquence, risquent de faire l'objet de mesures protectionnistes à mesure que s'intensifient les contrecoups de l'approvisionnement extérieur).

Entre-temps, l'accroissement du nombre de ses membres témoigne de la réussite du GATT/OMC tout en compliquant son avenir. Selon Hoekman et Kostecki, les questions de gouvernance que soulève l'accroissement du nombre des membres pourraient s'inscrire parmi les plus difficiles à régler : « [TRADUCTION] La façon dont les membres réussiront à passer d'un 'club de commerçants' à une organisation multilatérale où plus de 141 pays expriment leurs vues et défendent leurs intérêts déterminera la pertinence de l'existence de l'OMC pour ses membres les plus pauvres[30]. »

Par ailleurs, les négociations passées ont laissé « en saillie » d'importantes questions de mise en œuvre qui gênent le cycle actuel de négociations. Les pays en développement qui ont toujours du mal à remplir les obligations qu'ils ont contractées dans le Cycle d'Uruguay préféreraient se débarrasser de ces aspects en suspens et se concentrer sur la simple question fondamentale de l'accès aux marchés avant de se lancer dans des négociations sur de nouvelles règles; cela milite contre l'inscription des nouvelles règles au programme de Doha.

L'application de la notion novatrice d'engagement unique aux résultats du Cycle d'Uruguay a probablement eu comme conséquence non anticipée de rendre plus difficile le lancement des négociations sur les nouvelles questions : à défaut de pouvoir se désister, les membres usent d'une prudence beaucoup plus grande avant d'accepter d'inscrire une question au programme des négociations qu'ils ne l'étaient sous le régime précédent. En même temps, les membres doivent prêter toute leur attention aux considérations politiques internes dès les débuts du jeu de la négociation.

Enfin, ainsi que l'ont signalé quelques observateurs, le passage d'un régime d'« accord » à l'époque du GATT à celui d'une « organisation » à l'ère de l'OMC – organisation affublée d'un

[30] Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 385.

nom que beaucoup trouvent distant, opaque et suggestif de pouvoir, donc menaçant – a peut-être quelque chose à voir avec le fait que l'OMC est un « paratonnerre » aux protestations là où le GATT ne l'était pas. Ainsi qu'il arrive souvent, l'OMC est en quelque sorte devenue victime de sa propre réussite. En gardant cela à l'esprit, nous ferons maintenant un examen plus détaillé des avantages et des inconvénients d'inclure les quatre questions de Singapour au programme du Cycle de Doha.

Les « questions de Singapour » examinées selon la théorie du régime international

Nous examinons dans cette partie chacune des quatre questions individuellement, dans l'ordre des probabilités que chacune a de progresser à court terme; nous nous pencherons donc tour à tour sur la facilitation du commerce, les marchés publics, le commerce et l'investissement et, enfin, la politique de la concurrence.

Quant aux sept fonctions de l'OMC examinées plus haut selon la théorie du régime international, deux d'entre elles sont surtout pertinentes si l'on considère le régime dans sa globalité : « projeter l'ombre de l'avenir sur le présent » et institutionnaliser les règles de la coopération et de la trahison. Elles touchent au cadre de négociation et à l'exécution des règles. Les cinq autres fonctions s'appliquent cependant aussi aux questions vues dans leur spécificité.

Facilitation du commerce

La facilitation du commerce est la question de Singapour qu'il est le moins difficile d'inscrire dans un régime international.

Les travaux préparatoires aux négociations se sont concentrés sur les articles V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (Publication et application des règlements relatifs au commerce) du GATT de 1994, lesquels traitent des prescriptions de transparence et de la réduction du coût de transaction par l'accélération du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises. Voilà les rôles classiques d'un régime international.

Pour ce qui est de contrer les pressions, en tant que régime international, l'OMC ne pourrait jouer qu'un rôle mineur à cet égard. Si une frontière inefficiente assure aux industries nationales une certaine protection contre la concurrence des importations, elle n'en demeure pas moins une forme inefficiente de protection : elle ne produit qu'une perte économique sur la société en élevant le coût du commerce, à l'inverse des droits de douane qui génèrent des revenus pour le gouvernement ou encore des restrictions quantitatives qui génèrent des rentes particulières pour des intérêts nationaux particuliers[31]. De fait, les contrôles à la frontière peuvent être adaptés pour assurer une protection particulière (ralentissement du mouvement des marchandises saisonnières au moyen d'inspections arbitraires, p. ex.) et peuvent donc générer des rentes; toutefois, l'inefficience est une solution que ne semble privilégier aucune clientèle intérieure.

En revanche, les entreprises exercent des pressions considérables sur l'OMC pour qu'elle intervienne à cet égard. Les progrès organisationnels et technologiques réalisés ces dernières décennies ont accru la spécialisation et la fragmentation géographique des chaînes d'approvisionnement des producteurs. Ainsi, il peut arriver que les facteurs de production traversent une frontière plusieurs fois à différents stades de la production avant d'atteindre leur destination finale. Les retards à la frontière occasionnent des coûts pour les entreprises qui appartien-

---

[31] Allan Sykes s'est intéressé à la question de la « protection efficiente » dans le document intitulé *Promoting Efficiency through WTO Rule*-making, qu'il a présenté à la conférence *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, tenue par le Center for Business and Government, Harvard University, les 1er et 2 juin 2000. L'idée que l'OMC supprime les « distorsions » du système commercial multilatéral en privilégiant un moindre nombre d'instruments de transparence et de prévisibilité accrues et des instruments qui ont des effets moindres et moins nuisibles sur le bien-être — c'est-à-dire des droits et des subventions non discriminatoires (qui créent des paiements de transfert) plutôt que des contingents ou des prescriptions réglementaires, lesquels élèvent les coûts des adversaires et se transforment en pertes économiques à cause de mesures de conformité coûteuses.

nent à des réseaux intégrés de production[32], en particulier ceux qui dépendent de la livraison « juste-à-temps » à l'ère de « l'après-11 septembre ».

Un accord qui donne lieu à des formalités de dédouanement améliorées, à des listes tarifaires harmonisées, à une reconnaissance mutuelle des normes de produits ou à des procédures d'homologation pourrait efficacement contribuer à réduire les coûts de transaction. Étant donné que l'amélioration des contrôles frontaliers n'est généralement pas litigieuse, on ne devrait pas s'attendre que les gouvernements dépendent de l'OMC pour mener leurs réformes à bien.

En conséquence, au premier abord, la facilitation du commerce semble créer une situation « gagnant-gagnant ». Et pourtant, les négociations actuelles sur cette question ne progressent pas aussi aisément que l'on aurait pu s'y attendre. L'incapacité apparente des pays en développement de mettre en œuvre un accord de l'OMC sur l'évaluation en douane est une entrave au succès des négociations. Les pays en développement s'interrogent aussi sur « [TRADUCTION] la pertinence d'agréer à d'autres obligations contraignantes en matière de facilitation du commerce étant donné leurs faiblesses au niveau des structures institutionnelles, des systèmes modernes de communication et d'information, de la qualification de leurs effectifs, et ainsi de suite »[33]. En même temps, les promoteurs du développement font des réserves sur l'allocation des maigres ressources publiques à la facilitation du commerce compte tenu des besoins urgents dans

---

[32] Michael A. Doran (« The Simpler Trade Procedures Board », cité dans le *World Trade Agenda*, Genève, 1999) rapporte que les coûts de transaction liés aux procédures douanières peuvent représenter de 2 à 10 % de la valeur d'une livraison. Les études de cas effectuées dans bon nombre de pays en développement et en transition donnent à penser que les frais non officiels peuvent hausser de plus de 25 % le taux marginal de taxation sur les produits importés (Michael M. Kostecki, « DHL Worldwide Express: Providing Just-in-time Services Across Borders in Central and Eastern Europe », *in* Yair Aharoni et Lilach Nachum (éd.), *The Globalization of Services: Some Implications for Theory and Practice*, New York, Routledge, 2000). Les deux études sont citées dans Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 435.

[33] Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 440.

les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux.

Ces facteurs donnent à l'OMC en tant que régime international l'occasion d'intervenir positivement pour faire avancer la libéralisation étant donné que les gains à tirer de la coopération au chapitre des questions de réglementation se traduiront par des « à-cotés » prenant la forme d'assistance technique et de renforcement des capacités pour les pays les moins avancés qui se heurtent à des difficultés de mise en œuvre d'ordre pratique.

Transparence des marchés publics

Il est difficile de contester les avantages de la transparence des marchés publics[34]. Pourtant, certains doutent de l'intérêt et de la nécessité d'établir un accord multilatéral dans ce domaine de réglementation[35].

L'OMC a déjà un accord plurilatéral sur les marchés publics auquel 28 membres sont parties[36]. Cet accord renferme des disci-

---

[34] Un accord multilatéral sur la transparence des marchés publics pourrait apporter certains avantages, dont : a) stimuler la concurrence entre soumissionnaires pour favoriser l'innovation; b) offrir aux entités acheteuses un meilleur rapport prix-prestations et réduire le montant des dépenses publiques; c) encourager les partenariats entre fournisseurs locaux et étrangers (aspect particulièrement important pour les pays en développement s'efforçant de développer leurs marchés); d) réduire la corruption, un effet secondaire bienvenu pour tous les pays; e) assurer la bonne gouvernance, indispensable au développement économique; e) établir un ensemble minimum de règles applicables partout dans le monde qui donneraient des certitudes juridiques en ce qui concerne les procédures de passation des marchés; f) attirer des soumissionnaires internationaux et des investisseurs étrangers. Consulter le *Rapport (2003) du Groupe de travail de la transparence des marchés publics au Conseil général*, 15 juillet 2003, WT/WGTGP/7.

[35] La Colombie, le Pérou, Cuba et les Philippines ont soulevé des questions à cet égard. Consulter Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail sur la transparence des marchés publics, *Rapport de la réunion du 18 juin 2003 – Note du Secrétariat*, 7 juillet 2003 (WT/WGTGP/M/18, par. 20 et 22).

[36] Le premier Accord sur les marchés publics a été négocié lors du Cycle de Tokyo qui est entré en vigueur le 1er janvier 1981. L'actuel Accord sur les marchés publics a été négocié lors du Cycle d'Uruguay et est entré en vigueur le 1er janvier 1996; son champ d'application a été décuplé et il s'étend maintenant aux services (les services de construction y compris) et

plines sur la discrimination faite aux produits ou aux fournisseurs étrangers dans le cadre de marchés publics dont la valeur dépasse certains seuils fixés selon l'ordre de gouvernement (les seuils sont inférieurs dans le cas des gouvernements centraux). Les principales dispositions concernent la transparence des lois et des procédures de passation des marchés ainsi que la contestation des décisions d'attribution par les soumissionnaires privés qui, se jugeant lésés, souhaitent obtenir réparation au cas où ces décisions s'avéreraient incompatibles avec les règles de l'Accord.

Le processus engagé à Doha est plutôt distinct de l'Accord sur les marchés publics. Sa portée se limite à la transparence et aux objectifs de développement, dont font partie l'assistance technique et le renforcement des capacités; il ne prévoit pas de restrictions relativement au traitement préférentiel accordé aux fournisseurs locaux dans les marchés publics. Toutefois, contrairement à l'Accord sur les marchés publics, il doit s'inscrire dans le cadre de l'engagement unique.

D'aucuns se demandent aussi dans quelle mesure la question a été bien préparée. Par exemple, la définition de la transparence ne fait pas encore consensus[37] ni le champ d'application de l'accord (aux marchandises seulement ou aux services et aux concessions également), ni même son rapport avec d'autres accords et procédures de l'OMC (p. ex. plusieurs pays en développement soutiennent que l'accord ne devrait pas être assujetti à des procédures de réexamen et de règlement des différends[38]).

---

aux marchés passés à l'échelon des gouvernements sous-centraux et à ceux passés par les organismes publics (les services d'utilité publique y compris). Consulter Organisation mondiale du commerce, *Comprendre l'OMC : Les Accords; Accords plurilatéraux : Marchés publics*, http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm10_f.htm, téléchargé le 24 avril 2004.

[37] Il s'agit là d'un argument valable étant donné que beaucoup de membres de l'OMC hésitent à engager les négociations sans en saisir d'abord toutes les implications. Beaucoup d'entre eux ne comprennent pas encore tout à fait les obligations qu'ils ont négociées durant le Cycle d'Uruguay.

[38] Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail de la transparence des marchés publics, *Rapport de la réunion du 18 juin 2003 – Note du Secrétariat*, 7 juillet 2003 (WT/WGTP/M/18 par. 12 et 13).

Du point de vue de la théorie des régimes internationaux, si la majorité a raison de penser que les avantages l'emporteraient de beaucoup sur les dépenses associées à la mise en œuvre de règlements sur la transparence que devront engager les pays dépourvus d'un système de passation des marchés publics[39], les négociations sur cette question seront l'occasion de faire en sorte que les à-côtés modifient les gains du jeu. Cela pourrait être accompli, par exemple, par l'accroissement de l'assistance technique et du soutien au renforcement des capacités. Une offre suffisamment attrayante d'avantages accessoires pourrait favoriser l'acceptation de dispositions juridiquement contraignantes, ce qui accélérerait la jouissance des avantages dans ce domaine[40].

Cependant, compte tenu des préoccupations d'ordre pratique que suscite la mise en œuvre chez les pays en développement, la théorie des régimes internationaux suggère aussi que les « moins » pourraient bien devenir des « plus » dans le cours de ces négociations. Vu le succès durable du GATT/OMC en tant que régime international, et compte tenu de la vision néo-structurelle qui considère important à long terme d'établir un niveau initial de coopération, aussi minimal soit-il, un premier accord multilatéral de portée limitée (p. ex. marchandises seulement, gouvernements centraux seulement, seuils supérieurs pour les pays en développement) ouvrirait la voie à une coopération plus profonde à long terme.

Commerce et investissement

La théorie des régimes internationaux étaie l'argument le plus patent en faveur de la tenue de discussions officielles sur la cor-

---

[39] Cette opinion a été exprimée par le Canada. Consulter Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail de la transparence des marchés publics, *Rapport de la réunion du 18 juin 2003 – Note du Secrétariat*, 7 juillet 2003 (WT/WGTP/M/18 par. 32).

[40] Ce point de vue est exprimé succinctement par la délégation japonaise. Consulter Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail de la transparence des marchés publics, *Point de vue du Japon sur la transparence des marchés publics – Communication du Japon*, 14 octobre 2002 (WT/WGTGP/W/37).

rélation commerce-investissement. Les multiples traités bilatéraux sur l'investissement qui sont déjà en vigueur constituent un ensemble complexe, inégal et encore incomplet de règlements sur l'investissement international. Un accord multilatéral (en supposant que sa portée soit supérieure à celle du minimaliste Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce, ou MIC, conclu lors du Cycle d'Uruguay) pourrait ainsi, en principe, réduire les coûts de transaction tant pour les gouvernements, en établissant un ensemble de règles harmonieuses, que pour les gens d'affaires, en améliorant le cadre de leurs opérations[41].

Par ailleurs, compte tenu de la fonction d'un régime international qui consiste à fournir de l'information à ses membres afin de réduire les coûts de surveillance et autres coûts de transaction, il est permis de supposer que la transparence serait l'un des principes fondamentaux de tout accord. En soi, cela ne semble pas poser de problèmes autres que ceux qui ont déjà été surmontés à d'autres égards par le GATT/OMC. Par exemple, l'Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce contraint déjà les parties contractantes à notifier toute mesure non conforme relative à l'investissement et liée au commerce et établit un comité chargé de surveiller la mise en œuvre des engagements pris en vertu de l'accord[42].

---

[41] L'Accord sur les MIC dispose qu'aucune partie contractante n'appliquera de mesures concernant les investissements et liées au commerce qui soient incompatibles avec les dispositions de l'article III (Traitement national) et de l'article XI (Élimination générale des restrictions quantitatives) de l'Accord général et prévoit l'élimination de toutes les mesures concernant les investissements et liées au commerce qui ne sont pas conformes dans un délai de deux ans pour les pays développés, de cinq ans pour les pays en développement et de sept ans pour les pays les moins avancés. Une liste indicative de mesures concernant les investissements et liées au commerce dont il a été convenu qu'elles étaient incompatibles avec ces articles est annexée à l'Accord et comprend les prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale et les prescriptions relatives à l'équilibrage des échanges. Consulter Organisation mondiale du commerce, *Textes juridiques : les accords de l'OMC*, à l'adresse http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#gproc, téléchargé le 24 avril 2004.

[42] *Ibid.*

On ne semble pas non plus contester l'élargissement des disciplines fondamentales des engagements relatifs au traitement national et à la nation la plus favorisée (NPF), ni la mise en correspondance des politiques. L'Accord relatif aux MIC et les centaines d'autres traités bilatéraux d'investissement (TBI) prévoient tous le traitement national; ils témoignent du fait que les éléments fondamentaux du régime GATT/OMC peuvent être élargis avec peu ou pas de résistance. Même en n'allant pas plus loin, un accord multilatéral pourrait contribuer à atténuer l'incertitude des investisseurs et réduire du coup la prime de risque[43].

Mais la possibilité d'aller plus loin semble soulever certaines préoccupations.

Tout d'abord, les règles relatives aux investissements chevauchent considérablement les dispositions relatives au mode 3 de fourniture prévu dans l'AGCS et que constitue la présence commerciale. Selon ce mode de fourniture, un service est fourni par le bureau d'une société établie dans le pays de résidence du consommateur. Il faut des investissements pour établir une présence commerciale. Les engagements négociés en matière d'investissement devraient par conséquent être parallèles aux engagements négociés en matière de services, lesquels prévoient des engagements de libéralisation particuliers (approche de la liste positive), au lieu d'énumérer les exceptions à un régime autrement libéralisé (approche de la liste négative). Mais comme l'investissement étranger direct est pratiquement toujours le type d'investissement recherché dans le secteur des marchandises[44], on peut se questionner sur la valeur ajoutée

[43] Consulter Joseph F. Francois, « External Bindings and the Credibility of Reforms », *in* Ahmed Galal et Bernard M. Hoekman, *Regional Partners in Global Markets*, London, Centre for Economic Policy Research, 1997, et Raquel Fernandez et Jonathan Portes, « Return to Regionalism: An Analysis of the Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements », *World Bank Economic Review*, vol. 12, 1998, p. 197-220.

[44] Par exemple, les nations recourent à des moyens tels que la concurrence en matière fiscale pour attirer les investissements étrangers directs (IED); mais, bien que ceci puisse créer des externalités positives telles que des retombées technologiques pour les entreprises locales, cela

d'un accord sur l'investissement si le principal secteur sur lequel il aurait un effet de libéralisation est celui des services, ce qui est déjà prévu par l'AGCS.

Deuxièmement, pour réduire suffisamment les coûts de transaction, un accord multilatéral devrait supplanter la mosaïque irrégulière actuelle par, pour reprendre les mots de Sylvia Ostry, « [TRADUCTION] un ensemble de règles plus uniformes et au champ d'application plus vaste, en particulier des règles qui limiteront les fréquentes exclusions qui passent dans les traités sur les investissements pour des lois, règlements et politiques intérieures[45]. La dernière partie de cette paraphrase fait bien entendu allusion au guêpier dans lequel on tombe chaque fois qu'est envisagé un accord sur l'investissement : l'investissement touche toute une pléthore de lois, règlements et politiques intérieures. Insister pour aller au-delà des principes du traitement national et de la nation la plus favorisée aura immédiatement pour effet de

---

peut aussi créer des retombées néfastes pour les autres pays et se traduire par des paiements excessifs aux investisseurs, et se solder par des résultats inefficients pour l'économie mondiale. Consulter Theodore Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, DC, Institute for International Economics, 1998. Consulter aussi Brian Aitken et Ann Harrison, « Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? », *American Economic Review*, vol. 89, n° 3, 1999, p. 605-618, et Kamal Saggi, « Trade, Foreign Direct Investment, and International Technology Transfer: A Survey », *Policy Research Working Paper* n° 2349, Washington, DC, Banque mondiale, 2000. Le problème ne réside pas ici dans l'ouverture forcée des marchés, mais plutôt dans l'établissement de disciplines destinées à empêcher l'inféodation –, c'est-à-dire s'entendre sur les types d'incitations qui devraient être permis et sur ceux qui devraient être interdits. Pour les règles internationales, il s'agit là d'un véritable terrain miné étant donné que les dures réalités de la géographie économique (où les pays du « centre » sont des bénéficiaires privilégiés d'IED par rapport aux pays « limitrophes ») produisent des résultats inégaux lorsque des règles égales sont appliquées (pour paraphraser Amartya Sen). Le bien-fondé de la question a été mis en doute : la stabilité politique, les coûts de main-d'œuvre et la solidité de l'infrastructure ont été jugés plus aptes à attirer l'IED que les incitations financières. Consulter David Wheeler et Ashoka Mody, « International Investment Location Decisions: The Case of US Firms », *Journal of International Economics*, vol. 33, 1992, p. 57-76.

[45] Ostry, *op. cit.* 1997, p. 218.

toucher une corde sensible, plusieurs même. Par exemple, l'investissement touche les droits de propriété : toute ingérence des règles internationales dans la législation intérieure dans ce domaine où le *statu quo* traduit invariablement un équilibre précis entre les intérêts des particuliers, des entreprises et de l'État constitue, pour revenir à la première métaphore, une intrusion sur un terrain miné, ainsi que l'ont prouvé les controverses entourant le chapitre 11 de l'ALENA, lequel accorde aux investisseurs étrangers des recours dont ne peuvent se prévaloir les investisseurs nationaux[46].

Cela fait ressortir les risques d'inscrire l'investissement dans le cadre d'un régime international. Les régimes facilitent la corrélation des questions et, dans le cas présent, la corrélation permettrait de faire dans d'autres domaines des concessions qui accorderaient une certaine marge de manœuvre pour faire avancer la négociation des règles d'investissement[47]. Mais contrairement au cas

---

[46] Cette question a été à l'avant-plan des préoccupations de diverses organisations non gouvernementales principalement axées sur l'environnement et le développement qui se sont opposées à la négociation de règles d'investissement, et ce, depuis l'initiative mise de l'avant par l'OCDE en faveur d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Ces groupes craignent que les dispositions sur le règlement des différends investisseur-État d'un tel accord ne « [TRADUCTION] donnent aux investisseurs trop de pouvoir pour contester et contourner la réglementation nationale servant des objectifs sociaux ou environnementaux ». Voir Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 424. Voir aussi Stephen J., Kobrin, « The MAI and the Clash of Globalization », *Foreign Policy*, vol. 112, 1998, p. 97-109, et Mark Vallianatos *et al.*, *License to Loot: The MAI and How to Stop It*, Washington, DC, Friends of the Earth (Les Amis de la Terre), [http://www.foe.org/res/pubs/pdf/loot.pdf].

[47] Cette possibilité est évoquée dans le nom même du groupe de travail, puisque celui-ci s'appelle « groupe de travail des liens entre commerce et investissement », et non pas « groupe de travail de la libéralisation des investissements ». En liant ainsi les politiques relatives au commerce aux politiques liées à l'investissement, les chefs de gouvernement pourraient promouvoir un programme libéral en prétendant qu'ils sont « ligotés » par l'accord international. Plus précisément, « [TRADUCTION] un accord peut se révéler un outil précieux pour les gouvernements qui sont pris en otage par leurs investisseurs locaux opposés à ce que l'investissement étranger soit considéré comme 'une excellente affaire'. Étant donné que l'IED et le

de la réduction tarifaire, il se pourrait que les compromis ne soient pas toujours conclus entre des intérêts commerciaux rivaux, mais entre des intérêts commerciaux et à l'égard de questions que certaines sociétés ont préféré garder hors du domaine commercial. En termes succincts, la principale préoccupation des parties « à l'extérieur du périmètre »[48] n'est pas que les accords de l'OMC ouvriront des marchés là où il en existe déjà, mais qu'ils créeront des marchés là où il n'en existe pas. La dernière caractéristique d'un régime international qu'il nous reste à analyser à cet égard, à savoir sa capacité de contrer les pressions intérieures, pourrait effectivement ne pas refouler les pressions dans des circonstances semblables, mais simplement provoquer une tempête de protestations contre l'OMC.

Commerce et concurrence

La politique de la concurrence semble se présenter comme la quatrième graine de discorde, puisqu'elle est celle des quatre questions de Singapour qui a le plus de mal à rallier le consensus et qu'elle implique une aussi grande intrusion de l'étranger que la question de l'investissement sans toutefois comporter l'attrait de flux accrus de l'IED qu'un accord sur l'investissement promet implicitement—les avantages d'une concurrence accrue sont, à de rares exceptions près[49], vagues, éloignés et difficilement attribuables à des mécanismes ou à des interventions politiques donnés.

La politique de la concurrence n'est pas une question nouvelle à l'OMC : plusieurs accords en vigueur contiennent des disposi-

---

commerce sont de plus en plus indissociables, les règles devraient tenir compte de l'ensemble des politiques qui influent sur les décisions des acteurs, aussi bien les règles liées au commerce que celles liées à l'investissement. » Hoekman et Kostecki, *op. cit.*, p. 420.

[48] Pour emprunter une expression popularisée par Naomi Klein pour décrire les protestataires qui préconisent une autre vision de la mondialisation. Consulter Naomi Klein, *Journal d'une combattante – Nouvelles du front de la mondialisation*, Montréal, Leméac/Actes Sud - Montréal/Arles, 2003 (traduction de *Fences and Windows: Dispatches from the Front Lines of the Globalization Debate*, New York, Picador USA, 2002.

[49] Par exemple, l'on pourrait assister à une diminution des prix immédiatement après l'éclatement d'un cartel.

tions la concernant dont l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), l'AGCS et le Document de référence sur les Services de télécommunications. En vertu de l'Accord sur les MIC et de l'AGCS, les membres sont uniquement tenus, si on le leur demande, d'engager des consultations visant à éliminer les pratiques commerciales qui sont réputées restreindre les échanges. Ils ne sont aucunement tenus d'agir, seulement de fournir de l'information.

Pour aller plus loin, un accord sur le commerce et la concurrence devrait établir certains points communs sans toutefois chercher à harmoniser les lois nationales (ce qui a été catégoriquement rejeté comme objectif de l'exercice[50]). Jusqu'ici les efforts ont donc été axés sur l'établissement d'un « ensemble de principes intégrant des valeurs communes et faisant la promotion d'approches coopératives de l'application de la législation sur la

---

[50] Ainsi que le Groupe de travail l'a formulé dans son rapport de 2003 au Conseil général, « *dans la mesure où les marchés et la culture étaient indissociables et différaient d'un pays à l'autre*, [...] un cadre multilatéral sur la politique de la concurrence devrait être adapté et coexister en harmonie *avec un degré substantiel de pluralisme dans les politiques nationales de la concurrence*, à plus forte raison dans les pays en développement, en plus des autres politiques, parfois plus interventionnistes, que ces pays avaient adoptées pour soutenir leur développement » (c'est nous qui soulignons). Consulter Organisation mondiale du commerce, *Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence*, WT/WGTCP/7, 17 juillet 2003, par. 18; voir aussi le par. 16. Cette position est étayée par des considérations théoriques : en raison des préférences sociales différentes, on ignore si l'harmonisation internationale de la réglementation des marchés améliorera le bien-être. D'après Hoekman et Kostecki (*op. cit.*, p. 415-416), « [TRADUCTION] contrairement à la politique commerciale – où les recommandations de politiques sont particulièrement claires –, il est peu de règles de base claires et nettes sur lesquelles les gouvernements peuvent compter en matière de réglementation et de structure des marchés pour s'assurer que les accords améliorent le bien-être. Cela est en partie attribuable aux différents intérêts mis en jeu par la réglementation. *Les préférences des sociétés différeront d'un pays à un autre en fonction de la conjoncture, des goûts et des conditions locales.* » (C'est nous qui mettons les italiques.)

concurrence qui étaient dans l'intérêt de tous les Membres tout en respectant les différences considérables qui existaient dans leurs systèmes et cultures économiques et juridiques »[51]. Et, dans la mesure où la mise en œuvre d'un régime de concurrence prescrit par les obligations multilatérales pourrait entraîner une charge administrative pour les pays en développement, les autres principes de flexibilité et de progressivité préconisés par l'OMC entreraient en jeu, soutenus par des engagements pris à Doha en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités[52].

Il est difficile d'évaluer les possibilités d'avancement. D'une part, certaines délégations ont signalé que leurs lois et politiques en matière de concurrence sont déjà conformes aux principes fondamentaux de l'OMC de non-discrimination, de transparence et de régularité de la procédure—ce qui a de fait été décrit comme les principes universels de la saine gouvernance—sans pour autant compromettre leur capacité d'adapter leur législation à leurs circonstances particulières. De fait, lors des délibérations du Groupe de travail, il a été préconisé que les pays développés s'engagent de manière unilatérale à appliquer ces principes étant donné que cela poserait peu de difficultés pour la plupart d'entre eux[53]. Pourtant, lors de ses délibérations, le Groupe de travail s'est beaucoup attaché aux implications opérationnelles et aux répercussions possibles de la ratification de telles obligations. Et les pays en développement ne sont pas les seuls à avoir des réserves à contracter des obligations administratives qui s'avéreront coûteuses ou onéreuses d'une quelconque autre façon. Par exemple, les États-Unis ont demandé que soit clarifiée la notion de « transparence » dans le contexte des prescriptions de compte rendu qui s'appliqueraient aux centaines d'affaires pertinentes dont sont saisies chaque année tous les niveaux de l'appareil judiciaire fédéral[54]. L'interprétation du principe de

---

[51] Organisation mondiale du commerce, *Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence*, *op. cit.*, par. 16.

[52] *Ibid.*, par. 21.

[53] *Ibid.*, par. 22.

[54] *Ibid.*, par. 23.

non-discrimination a également été remis en question par les pays de common law, où « le droit était composé à la fois des lois de portée générale et des décisions judiciaires les interprétant »[55].

La difficulté d'obtenir le consensus sur cette question, malgré toutes les preuves du sérieux de l'engagement des parties et le débat éclairé qui se livre au sein du Groupe de travail (sans parler de l'OCDE qui s'acharne sur cette question depuis des années), semble révélateur de la myriade de questions que soulève l'ingérence des règles internationales (dans ce domaine ou d'autres) ainsi que de la complexité de cette question, laquelle témoigne à son tour de la non-spécificité de la notion de politique de concurrence.

Si le problème de l'ingérence est le mieux illustré par l'extraordinaire nombre de préoccupations précises soulevées par diverses parties, un seul exemple suffit pour expliquer la difficulté d'établir ne serait-ce qu'un principe en apparence universel tel que la « procédure loyale et équitable ». Ainsi que l'a reconnu le Groupe de travail, « cela constituait un domaine particulièrement délicat puisque les notions d'équité fondamentale dans le contexte de disciplines visant à faire respecter une loi telle qu'une loi sur la concurrence différaient selon les systèmes juridiques »[56]. L'interprétation de l'équité de la procédure a suscité diverses questions au sein du Groupe de travail : Les droits s'étendraient-ils uniquement à ceux pour qui seraient rendues des décisions défavorables? Les droits s'étendraient-ils aux tierces parties dans certains cas? Le droit d'interjeter appel de décisions administratives prises par les autorités chargées de la concurrence comprendrait-il celui d'examiner les décisions de ne pas donner suite à des plaintes?

Dans le cas particulier de la politique de la concurrence, ces problèmes sont exacerbés par l'incertitude que provoque le champ d'application. Une interprétation étroite de l'interrelation entre le commerce et la politique de la concurrence limiterait l'application aux lois sur la concurrence; celles-ci renferment généralement des dispositions interdisant le comportement anti-concurrentiel (p. ex. l'abus de position dominante et les pratiques

---

[55] *Ibid.*, par. 29.

[56] *Ibid.*, par. 35.

collusoires que sont les cartels) et des dispositions antitrust applicables aux fusions et aux acquisitions. Une interprétation plus large comprendrait « [TRADUCTION] l'ensemble des mesures et instruments qu'utilisent les gouvernements pour déterminer les conditions de la concurrence qui prévalent dans leurs marchés »[57]. Ces mesures pourraient comprendre, par exemple, la privatisation d'entreprises appartenant à l'État, la déréglementation des marchés et la régulation des subventions. Nombre des questions soulevées lors des délibérations du Groupe de travail ont trait aux ramifications possibles dans des domaines tels que la politique industrielle (p. ex. que le principe de la non-discrimination ne s'étende pas aux politiques de développement). Pour atténuer ces préoccupations, des membres du Groupe de travail ont signalé la capacité de dresser une liste d'exceptions et de faire la distinction entre les cas de discrimination *de jure* et *de facto*, et que seuls les cas de discrimination *de jure* seraient pris en compte dans le cadre multilatéral proposé, car toute tentative de régler des cas de discrimination *de facto* risquait d'entraîner « une multitude de problèmes »[58]. En même temps, à preuve que le diable se cache dans les détails, le Groupe de travail a fait observer : « S'agissant des préoccupations exprimées à propos de la manière dont la distinction entre les violations *de jure* et les violations *de facto* serait établie en pratique, il a été avancé qu'il était difficile, voire impossible, de donner des réponses définitives aux types de questions détaillées qui avaient été posées concernant un texte juridique en puissance avant que n'aient débuté les négociations[59]. »

---

[57] Hoekman et Kostecki, *op. it.*, p. 425. Dans le contexte des discussions du Groupe de travail, il a été signalé que s'abstenir de mettre en œuvre une *loi* sur la concurrence, ce qu'ont choisi de faire des économies petites et très ouvertes comme Hong Kong, n'est pas comme ne pas se doter d'une *politique* de la concurrence.

[58] Organisation mondiale du commerce, *Rapport (2003) au Conseil général du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence; op. cit.*, par. 26.

[59] *Ibid.*, par. 31. Pour autant que les obligations contractées à l'OMC sont exécutables, abstraction faire de la pression des pairs, ce sera au moyen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MRD). À cet

Les questions de ce type ont déjà été subtilement réglées dans le cadre d'accords antérieurs de l'OMC sans qu'il ait été nécessaire d'harmoniser les lois. Que peut donc nous laisser augurer la théorie des régimes internationaux relativement aux perspectives d'avancement dans ce domaine?

Tout d'abord, il convient de noter que le débat soutenu qui entoure cet aspect depuis la formation du Groupe de travail dans la foulée de la Conférence ministérielle de Singapour est en soi une illustration de la façon dont l'OMC en tant que régime international fait la promotion de la coopération. La discussion et la mise en commun des expériences est après tout une forme préliminaire de coopération.

Ensuite, ainsi que l'échange de renseignements au sein du Groupe de travail l'a fait ressortir, les pays du Nord ont récemment fourni un exemple très raffiné d'une coopération progressive internationale dans ce domaine. La coopération entre les autorités de la concurrence des pays nordiques a débuté à la fin des années 70 ou au début des années 80 par des rencontres bisannuelles des chefs des autorités nationales en matière de concurrence qui avaient simplement pour objectif de s'entretenir de sujets d'intérêt mutuel. Ces rencontres ont ainsi donné lieu à la création en 1998 d'un comité chargé de proposer des façons d'approfondir la coopération. En 2000, les parties ont adopté des lignes directrices non contraignantes relativement au partage de renseignements non confidentiels et à la coordination des enquêtes, en prévoyant la possibilité de faire des « perquisitions à l'aube » pour le compte d'une autre partie. Grâce à ces initiatives, la coopération s'est véritablement intensifiée, et la mise en commun de renseignements et la coordination des enquêtes sont devenues chose courante dans toutes les affaires importantes d'intérêt pour les fins de la concurrence, et les résultats ont été positifs, particulièrement en ce qui concerne les

---

égard, il a été signalé lors des délibérations du Groupe de travail que, dans la mesure où la conformité au régime de l'OMC en ce qui a trait, par exemple, aux ententes injustifiables, devait être déterminée par le mécanisme de règlement des différends, la plainte pourrait être basée sur l'existence dans la législation nationale d'une loi contre ces ententes injustifiables et non sur le fait que la loi a été appliquée.

affaires liées à des ententes injustifiables[60].

Cette expérience illustre l'importance que la théorie des régimes internationaux accorde à l'établissement d'un minimum de coopération qui donnera lieu à une coopération plus profonde à mesure que les échanges répétés accroîtront la confiance mutuelle. L'expérience des pays nordiques illustre aussi l'importance des formes de coopération superficielles en apparence (p. ex. l'échange de renseignements non confidentiels) et la nécessité de faire preuve de patience à l'égard de la progression de la coopération. Dans cette perspective, et compte tenu de la diversité des membres de l'OMC comparativement à ceux de la communauté nordique, on devrait pouvoir considérer comme très positifs les progrès de l'OMC dans ce dossier depuis la Conférence ministérielle de Singapour.

Dans la perspective de la théorie des régimes internationaux, l'approche préconisée par le Groupe de travail est judicieuse : l'engagement proactif des pays développés permettrait aux pays en développement de « se joindre volontairement à la structure de concurrence multilatérale, et d'établir les fondements d'une coopération régionale »[61]. Ce régime ne peut prendre de l'ampleur qu'en démontrant sa valeur.

Pareil accroissement du nombre de membres serait soutenu par l'assistance technique et le renforcement des capacités, ce qui démontre ici encore l'aptitude du régime de l'OMC à modifier les gains attendus d'un jeu.

Une des fonctions de base d'un régime international devrait toutefois être invoquée judicieusement car elle semble produire dans certains cas des effets contraires aux effets recherchés, à savoir, le recours à l'OMC pour réprimer les pressions nationales. Invoquer les règles de l'OMC pour sanctionner des pratiques anticoncurrentielles préjudiciables à l'échelle nationale permet de tirer parti des avantages inhérents à un régime international. Toutefois, invoquer l'OMC pour légitimer la mise en place de lois sur la concurrence en présence d'objectifs sociaux conflictuels

---

[60] *Ibid.*, par. 63.

[61] *Ibid.*, par. 75.

soulèverait la critique et serait difficile à justifier étant donné la difficulté d'échanger des objectifs sociaux contre des objectifs économiques. Comme le font remarquer Hoekman et Kostecki : « [TRADUCTION] Les gouvernements pourraient vouloir convenir de principes de réglementation communs qui régiront le comportement des entités publiques ou qui limiteront le recours aux politiques nationales, mais une action directe donnera de meilleurs résultats et ne devrait pas être une condition préalable à la libéralisation des échanges[62]. »

Dans l'ensemble, la promotion de la coopération internationale au chapitre de la politique de la concurrence sera favorisée par la volonté de l'OMC à débattre de la corrélation entre le commerce et la politique de la concurrence. Cependant, il faudra probablement faire preuve d'une grande patience à cet égard.

Conclusion

Sous l'éclairage de la théorie des régimes internationaux, cinq grandes conclusions se dégagent de notre étude des questions de Singapour.

Un, l'OMC est à bien des égards le régime international par excellence; l'inscription des questions de Singapour à son programme témoigne de diverses façons de ses succès passés.

Deux, l'OMC est bien placée en tant que régime international pour promouvoir la coopération internationale dans les domaines auxquels se rapportent ces questions. Bon nombre des fonctions d'un régime international se prêtent bien au renforcement de la coopération dans chacun des domaines.

Trois, étant donné que la théorie des régimes internationaux insiste sur la valeur des débuts modestes, de la mise en confiance patiente à l'aide de formes superficielles de coopération telles que le partage de renseignements et l'intensification progressive de la confiance, il serait prématuré de jeter l'éponge sur les questions de Singapour tout simplement parce que le moment du lancement officiel des négociations n'a pas été arrêté à Cancún; de fait, cela reviendrait à faire complètement abstraction de la coo-

[62] Hoekman et Kostecki, *op.* cit., p. 453.

pération déjà acquise et que représentent les délibérations qu'ont menées les groupes de travail depuis leur établissement qui a suivi la Conférence ministérielle de Singapour.

Quatre, pour autant que ces dossiers progresseront de par leur corrélation avec d'autres, on peut douter de ce que leur association ait été productive. La dissociation effective de ces questions à Cancún pourra par conséquent se révéler un important événement positif qui permettra de lier chacune de ces questions à des compromis sur d'autres questions selon leurs propres paramètres.

Cinq, dans la perspective de la théorie des régimes internationaux, les quatre questions de Singapour diffèrent considérablement l'une de l'autre à la lumière des problèmes qui doivent être surmontés pour bâtir la coopération. Il n'y a pas de bonne raison de croire que le renforcement de la coopération dans chacun de ces dossiers nécessitera la même gestation avant de passer au stade des obligations formelles. Il n'y avait donc pas de raison de s'attendre à ce qu'ils progressent au même rythme. De la même façon, l'établissement d'échéanciers différents qui était implicite dans la proposition de compromis présentée à Cancún par le facilitateur représente une étape positive d'un processus mieux adapté à chacun.

Engager des négociations officielles sur certaines ou sur toutes les questions de Singapour à Cancún aurait renforcé le régime de l'OMC, offert la promesse d'une jouissance rapide des avantages pour chacun des membres de l'OMC et pour l'économie mondiale, et accéléré l'intensification de la coopération multilatérale qui s'avérera probablement inévitable à longue échéance. Par ailleurs, l'intégration mal préparée de ces questions au Programme de Doha pour le développement en tant que groupe assujetti au principe de l'engagement unique aurait comporté le « risque » de ne voir le cycle aboutir en temps opportun.

Donc à la question que nous posions dans le titre du présent chapitre, « Triple hourra pour la dissociation des questions de Singapour? », l'analyse révèle que nous devrions plutôt nous féliciter de la libération des quatre questions de Singapour d'une union qui n'avait tout probablement pas d'avenir et qui aurait pu empoisonner le Programme de Doha pour le développement.

Chacune d'elle peut d'ores et déjà être examinée selon ses propres paramètres et mûrir à son propre rythme. La très réelle coopération internationale qui se noue depuis la Conférence ministérielle de Singapour est en soi le principal gain tiré de l'initiative de 1996. Rien de tout cela n'a été perdu à Cancún : ce sera un tremplin vers l'avenir.

Partie II

Questions du Commerce et du Développement

Le système de commerce mondial : défis et possibilités sous l'angle du développement

Paul Mably en collaboration avec Susan Joekes et Khaled Fourati*

Le présent chapitre fait le compte rendu d'un colloque organisé dans le cadre du programme Commerce, emploi et compétitivité du Centre de recherches pour le développement international (CRDI, 11 décembre 2003, Ottawa, Canada). Quatorze conférenciers ont traité de cinq thèmes différents : les aspects pratiques du multilatéralisme, la gouvernance et les négociations, les anciens et nouveaux acteurs dans l'élaboration de la politique commerciale, la conditionnalité de l'accès aux marchés et l'insécurité de l'accès aux marchés déjà négocié (consulter le site http://web.idrc.ca/en/ev-51329-201-1-DO_TOPIC.html pour l'ensemble du programme et les exposés présentés). Le groupe des 79 participants était formé de représentants d'organes des Nations Unies, de l'Organisation mondiale du Commerce, du Parlement du Canada, de ministères et organismes du gouvernement canadien, du CRDI, de partenaires et de réseaux de recherche, des universités, des ONG, du secteur privé et d'autres spécialistes de la politique commerciale internationale et du développement. Même si les conférenciers sont nommés dans le présent rapport, les opinions qui ont été exprimées lors des discussions et qui sont rapportées ici ne doivent être attribuées ni à l'un ni à l'autre.

* Paul Mably est conseiller en commerce international et développement et travaille à Victoria (Colombie-Britannique). Susan Joekes est chef de projet et Khaled Fourati, agent de recherche au programme Commerce, emploi et compétitivité du Centre de recherches pour le développement international. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que les auteurs et ne doivent aucunement être attribuées au ministère du Commerce international.

Le contexte

En décembre 2003, l'échec par lequel se sont soldés quelques mois auparavant les pourparlers de la Conférence ministérielle organisée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancún, au Mexique, retentissait encore dans les cercles politiques internationaux.

À Cancún, les pays en développement ont prouvé qu'ils pouvaient rester sur leur position s'ils étaient solidaires les uns des autres. Les pays développés, malgré les compromis qu'ils ont acceptés à l'égard de quelques questions d'importance majeure pour les pays en développement, n'ont pu faire preuve de la souplesse requise dans deux dossiers clés, à savoir l'agriculture et les questions de Singapour[1], pour convaincre les pays en développement de revenir à la table des négociations. Trois mois après Cancún, aucun progrès notable n'avait été fait pour relancer les négociations de l'OMC; les États-Unis ont canalisé leurs énergies dans des négociations bilatérales et l'Union européenne a canalisé les siennes dans son expansion. On s'est demandé si le système commercial mondial réussirait à atténuer les diverses divergences qui faisaient obstacle au consensus : entre les attentes et les réalités de la mise en œuvre d'un accord commercial, entre les besoins des pays développés et ceux des pays en développement, et entre les forces concurrentes au sein des sociétés. La promesse du Programme de Doha pour le développement semblait dès lors utopique et la date butoir de janvier 2005 qui avait été fixée pour la conclusion des négociations, impossible à respecter. La frustration était vive.

Cependant, comme les membres de l'OMC avaient entamé des consultations informelles en vue de relancer les négociations officielles du Cycle de Doha, l'optimisme était encore de mise[2]. Les pays en développement du G-20 étaient sur le point de se réunir pour réaffirmer leur intérêt et chercher un moyen de faire avancer les pourparlers sur l'agriculture. Le conseil des ministres

---

[1] Les questions de Singapour sont l'investissement, la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation du commerce.

[2] Quatre jours après la tenue du colloque du CRDI, le 15 décembre 2003, les membres de l'OMC réunis au Conseil général ont convenu de remettre en branle les activités des groupes de négociation en 2004.

de 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP) venait tout juste de réitérer la nécessité de maintenir son alliance avec les pays les moins développés et les pays de l'Union africaine. L'Union européenne et d'autres *demandeurs* clés avaient cessé d'exiger que les quatre questions de Singapour soient négociées ensemble, afin que l'une ou que deux d'entre elles puissent enfin être réglées. L'Union européenne avait déclaré qu'elle était aussi disposée à se montrer plus conciliante sur les questions de l'agriculture, de l'environnement et des indications géographiques. Les discussions sur les services étaient encore empreintes de dynamisme. Et le projet de supprimer les subsides sur la production cotonnière, avancé par quatre pays producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest, était toujours possible.

La conférence de Cancún et les efforts comme l'initiative des producteurs de coton ont prouvé que les pays en développement pouvaient profiter d'une amélioration de leur capacité de recherche en politique commerciale fondée sur des faits. Néanmoins, les gouvernements des pays en développement sont restés considérablement désavantagés dans toutes leurs négociations commerciales avec des gouvernements du Nord mieux informés sur la formulation et la mise en œuvre de politiques commerciales qui tiennent compte des intérêts de leurs peuples et contribuent à la réalisation de leurs priorités en matière de développement.

Pour le CRDI, le colloque a été une occasion d'évaluer dans quelle mesure la capacité de recherche en politique commerciale des pays en développement s'était renforcée et dans quelle mesure les données et les analyses améliorées avaient véritablement contribué à la formulation et à l'explication des positions ainsi qu'à la création des alliances. Plus précisément, en ce qui concerne ses plans et priorités à moyen terme, le CRDI avait espéré que les discussions servent de point d'appui aux décisions sur diverses questions d'ordre pratique : Comment le CRDI pourrait-il consacrer la même énergie à chacune des diverses questions commerciales et des diverses régions? Comment pourrait-il traiter des aspects « commerce et pauvreté » et « commerce et développement? Et comment pourrait-il établir un équilibre entre la recherche fondamentale, la consolidation du savoir et la dissémination des connaissances?

Les aspects pratiques du multilatéralisme

La première séance a porté sur les défis que doivent relever les pays en développement pour accéder à l'OMC[3], à la lumière de l'expérience des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que sur les coûts de mise en œuvre des accords de l'OMC, au vu de l'expérience de l'Argentine.

Les difficultés de l'accession à l'OMC

Accéder à l'OMC peut être une entreprise politiquement complexe, techniquement difficile, fastidieuse et coûteuse. Mais, pour les nombreux aspirants, des pays en développement pour la plupart[4], devenir membre du système commercial mondial justifie les efforts qu'ils doivent déployer pour surmonter ces difficultés. Selon le conférencier **Mohsen Helal**, de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, il en est ainsi des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Des pays de cette région, la Jordanie et Oman ont récemment obtenu leur accession. Ceux qui demandent l'accession sont l'Arabie saoudite et la Libye, du groupe des producteurs de pétrole, l'Algérie, le Liban et la Syrie, du groupe des pays à l'économie plus diversifiée, et le Soudan et le Yémen, du groupe de pays les moins avancés.

---

[3] Le CRDI finance une étude multidisciplinaire ayant pour objet d'évaluer l'incidence de l'accession à l'OMC, de définir des stratégies complémentaires que les économies en développement pourraient mettre en oeuvre pour mieux tirer parti de leur accession à l'OMC et d'établir de meilleures pratiques en vue de la planification et de la négociation des accessions à l'OMC. Consulter le site http://web.idrc.ca/en/ev-41488-201-1-DO_TOPIC.html.

[4] Trente pays bénéficient aujourd'hui du statut d'observateur à l'OMC. À l'exception du Saint-Siège, les observateurs doivent entamer des négociations en vue de leur accession dans les cinq années qui suivent l'obtention de leur statut d'observateur. Les observateurs suivants ont entamé un processus d'accession : Algérie, Andorre, Azerbaïdjan, Bahamas, Bélarus, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Cap-Vert, Éthiopie, Kazakhstan, République démocratique populaire lao, Liban, Fédération russe, Samoa, Arabie saoudite, Serbie-Monténégro, Seychelles, Soudan, Tadjikistan, Tonga, Ukraine, Ouzbékistan, Vanuatu, Vietnam et Yémen. Les quatre autres observateurs sont la Guinée équatoriale, le Saint-Siège (Vatican), l'Iraq et Sao Tomé-et-Principe (*site Web de l'OMC, consulté le 24 juillet 2004*).

Ces pays souhaitent exercer les droits enchâssés dans les accords de l'OMC et profiter d'un climat commercial plus sûr et prévisible. Ils veulent aussi participer aux négociations futures. La plupart d'entre eux prévoient diversifier leurs économies et leurs xportations. Appartenir au système commercial est un moyen d'atteindre cet objectif.

Mais la voie de l'accession n'est pas sans embûches. L'article XII de l'Accord de l'OMC, qui énonce les conditions de l'accession, est formulé de manière ambiguë; par conséquent, des pays différents (la Jordanie et Oman, par exemple) doivent se soumettre au bout du compte à des conditions et obligations différentes. En fait, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont découvert que la voie de l'accession ne cessait de grimper et qu'elle était de plus en plus onéreuse et exigeante. La région n'a pas encore acquis une connaissance approfondie de ces questions.

Pour les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le processus est compliqué d'autant par la nécessité de constamment faire traduire les documents de l'arabe à l'anglais et vice-versa. À elle seule, l'étape de l' .ide-mémoire (l'une des huit étapes du processus d'accession) au cours de laquelle les pays rassemblent des données exhaustives et préparent des communications sur leur régime commercial, peut prendre de deux à trois ans.

Le processus de l'accession peut aussi réserver des surprises aux aspirants membres. La Jordanie et Oman, par exemple, devaient contracter des engagements non prévus dans les accords de l'OMC. De plus, les périodes de transition pour la mise en œuvre de l'accord conclu se révèlent parfois illusoires; ainsi l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ou ADPIC, par exemple, devait entrer en vigueur immédiatement après la signature. Au terme d'un processus d'accession long et coûteux, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont découvert qu'ils avaient contracté plus d'engagements et que les autres partenaires commerciaux s'étaient arrangés pour obtenir plus de concessions qu'ils ne l'avaient prévu.

Miguel Lengyel, du Réseau latino-américain sur le commerce[5], qui effectue à l'heure actuelle une étude comparative des coûts et des avantages de la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay pour l'Argentine, le Pérou et le Costa Rica, a présenté ses résultats préliminaires concernant l'Argentine, pays qui a été le plus loin dans le processus.

M. Lengyel est d'avis que le degré de préparation de l'Argentine aux réformes découlant du Cycle d'Uruguay varie selon les secteurs. ce pays s'est le mieux préparé et s'est doté des meilleures capacités institutionnelles dans le domaine des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS); il s'est toutefois moins bien préparé dans le domaine des droits de propriété intellectuelle, et il s'est moyennement préparé dans les autres domaines.

L'allure et l'ampleur des réformes en Argentine ont été infléchies par la nécessité d'améliorer à grande échelle la situation budgétaire et de générer des opérations sur devises. Les réformes ont donc eu comme effet de donner la priorité aux changements à court terme plutôt qu'aux changements susceptibles de renforcer le cadre institutionnel à long terme.

Le niveau de conflit politique, économique et social associé au processus de réforme a été influencé par l'interaction de trois facteurs :

- le degré de l'unilatéralité des changements apportés à la réglementation et aux institutions, par rapport aux prescriptions des accords du Cycle d'Uruguay;
- les cycles favorables ou contraires à la réforme dans le contexte politique et socioéconomique local;
- les possibilités de compenser les « perdants » (par exemple, les travailleurs ont obtenu des parts dans la nouvelle société en guise de compensation après la privatisation du secteur des télécommunications).

En général, on a maintenu que l'Argentine n'a pas réussi à mettre en œuvre les politiques complémentaires appropriées au

[5] On trouvera plus de renseignements sur le Réseau latino-américain sur le commerce à l'adresse http://www.latn.org.ar/eng_index.html.

moment opportun. Par exemple, les nouvelles dispositions sur les droits de propriété intellectuelle n'ont pas été accompagnées de lois sur la concurrence destinées à modérer les pratiques de prix des monopoles pharmaceutiques. Deux raisons ont été évoquées pour expliquer cette anomalie : 1) la présomption que la libéralisation économique provoquerait automatiquement des changements positifs et 2) l'insuffisance des ressources budgétaires et des capacités étatiques.

Il y a bien eu quelques exceptions. Dans le domaine de l'évaluation en douane, l'Argentine a mis sur pied un système d'inspection avant expédition et dans le contexte des réformes des normes sanitaires et phytosanitaires, il a instauré des programmes régionaux.

Le coût de mise en oeuvre des réformes a différé selon les secteurs et selon que la réforme impliquait de simples modifications de règles et de règlements ou qu'elle impliquait un renforcement des institutions.

Coûts de mise en œuvre (en millions de dollars américains), 1996-2001

Évaluation en douane	252
Droits de propriété intellectuelle	40
Télécommunications	137
Normes sanitaires et phytosanitaires (SPS)	87
Obstacles techniques au commerce (OTC)	Négligeable
Total des coûts estimés	*516*

Source : Miguel Lengyel

En analysant ces données, il importe de distinguer les coûts qui découlaient des changements obligatoires requis pour assurer la conformité aux prescriptions des accords du Cycle d'Uruguay des coûts associés aux changements qui n'étaient pas obligatoires mais nécessaires pour tirer le plus possible parti des réformes. Par exemple, les dépenses liées à la régionalisation des programmes sanitaires et phytosanitaires argentins se rangeaient dans la dernière catégorie.

Par comparaison, le coût de la décentralisation du système national d'éducation de l'Argentine est réputé s'être élevé à un milliard de dollars américains sur dix ans.

Les avantages que l'Argentine a tirés de la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay sont liés au fait que 1) le moment choisi pour la mise en œuvre a tenu compte des priorités du pays en matière de politique et 2) que les nouvelles disciplines étaient favorables au règlement des problèmes du pays en matière de politique. L'étude a révélé que le moment choisi pour les réformes était opportun ou très opportun dans le cas des questions frontalières que sont les normes SPS, les OTC et l'évaluation en douane. Le moment choisi pour mettre en œuvre les changements relatifs à la question non frontalière des télécommunications était également opportun ou très opportun. Cependant, le moment choisi pour la réforme de la question non frontalière des droits de propriété intellectuelle a été considéré inopportun. En ce qui concerne la teneur des réformes et leur adéquation aux problèmes du pays, les changements relatifs aux normes SPS ont été considérés hautement positifs et ceux liés aux OTC ont été considérés positifs.

La modification du régime d'évaluation en douane et du système de télécommunications ont toutefois été considérés comme relativement coûteux compte tenu des résultats obtenus. M. Lengyel prétend que l'incapacité de tirer profit d'un régime d'évaluation en douane mieux organisé était due à la corruption, laquelle est bien documentée.

Les changements apportés au régime de propriété intellectuelle ont été considérés négatifs. Par exemple, tandis que les prix des médicaments et des engrais ont augmenté, aucun transfert de technologie n'a été effectué et peu de nouveaux capitaux ont été investis dans la recherche et le développement. Ce sont donc les entités étrangères qui ont profité de la réforme. Toutefois, l'établissement subséquent d'une politique sur les médicaments génériques en vertu de laquelle le gouvernement a acheté les produits pharmaceutiques de sources diverses a créé des conditions plus concurrentielles; les prix ont chuté de 30 à 70 %, ce qui a permis au gouvernement de faire une économie de un milliard de dollars.

La gouvernance et les négociations

La deuxième séance a porté sur trois questions connexes : la nécessité de réformer la gouvernance pour composer avec la complexité croissante du système commercial; les conséquences pour les institutions de l'échec de la conférence ministérielle de Cancún; et les stratégies et problèmes entourant la formation de blocs destinés à accroître la force de frappe des pays en développement au cours des négociations, en particulier au chapitre du commerce agricole.

Réformes de la gouvernance à l'OMC

Sans trop se préoccuper du sentiment de crise qui entoure l'OMC de l'après-Cancún, **Robert Wolfe**, de la Queen's University's School of Policy Studies, estime intéressant de se demander si la base institutionnelle du système commercial centré sur l'OMC est viable. Il pose donc les questions suivantes :

1) L'OMC peut-elle supporter le poids de son propre programme? Autrement dit, y a-t-il une discordance entre ses capacités et les tâches qu'elle entreprend dans le contexte de négociations de plus en plus ardues?
2) Les difficultés qu'éprouve l'OMC découlent-telles de l'inadéquation des procédures suivies à Genève ou dans les réunions ministérielles?

Dans son analyse de la première question, Wolfe se penche sur la pertinence de la prescription d'engagement unique dans des négociations d'une organisation qui compte déjà 147 pays membres et à laquelle veulent adhérer 26 autres pays[6]. Devrait-il y avoir un système à deux volets ou un système à « géométrie variable » lié à la capacité ou au niveau de développement qui permettrait aux membres de choisir de ne pas adopter certaines dispositions? En d'autre mots, un système où certaines règles seraient « souples » et uniquement sujettes à un contrôle, plutôt que « rigoureuses » et sujettes au mécanisme de règlement des différends? Et y aurait-il des limites à l'habituelle négociation bilatérale?

---

[6] En date du 24 juillet 2004, http://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/acc_f.htm.

De l'avis de Wolfe, l'engagement unique est essentiel à la cohésion de l'OMC. Il agit comme une contrainte fondée sur le principe que rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé. Même s'il faut pour cela plus de temps pour s'entendre sur des points faciles à régler, la négociation réciproque contraint les partie à résoudre les points litigieux. L'engagement unique permet d'éviter la fragmentation de l'accord commercial en intégrant toutes les questions dans un seul « cycle », un ensemble qui reflète les compromis acceptés tant par les importateurs que les exportateurs aux intérêts conflictuels, et ce, globalement aussi bien que dans une même économie. De cette façon, les étrangers peuvent influencer les politiques nationales et les exportateurs sont incités à exercer des pressions sur leurs gouvernements contre le protectionnisme.

Par ailleurs, le GATT/l'OMC recourt depuis longtemps à un certain degré de géométrie variable. Bien que les mêmes règles fondamentales s'appliquent à tous les membres, le système commercial international prévoit depuis toujours l'application différentielle des engagements pour tenir compte de l'administration publique nationale dans différents domaines, y compris la tarification et le soutien interne en vertu de l'Accord sur l'agriculture, les engagements ascendants en vertu de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et le « Document de référence » de l'Accord sur les télécommunications de base. En vertu d'un ensemble commun de principes, les particularités de l'application peuvent différer d'un membre à un autre.

En conséquence, il n'est nul besoin de renoncer à l'engagement unique ni même de mettre les pays en développement à l'écart des négociations, sous prétexte de progresser plus rapidement.

Quant aux questions de procédure, Wolfe ne croit pas qu'elles aient été la cause de l'échec des négociations de Cancún. Un meilleur processus n'aurait pas sauvé la conférence étant donné les problèmes de fond. Et, en même temps, il estime qu'il y aurait moyen d'améliorer la gouvernance et les processus de l'Organisation. Si les lacunes qu'accuse l'OMC au chapitre de la participation des pays en développement au processus

décisionnel ont été une cause de la débâcle à Seattle, il ne semble pas qu'on ait remédié à ces lacunes à Doha ou à Cancún.

Les décisions de l'OMC sont prises par consensus. Vu le principe de l'engagement unique, cette règle n'est pas susceptible de changer : il ne servirait à rien d'obliger par vote les États souverains à contracter des engagements qu'ils ne mettront pas en œuvre. De fait, une des conséquences du principe de l'engagement unique et de la règle du consensus est la géométrie variable susmentionnée[7] – la mise en œuvre souple permet aux pays d'embrasser des principes communs. Une autre conséquence est la nécessité d'établir des règles qui ne sont pas de « taille unique ». Comme le processus d'élaboration de ces règles n'est pas simple, on compte beaucoup sur les procédures informelles. Bien que, officiellement, il incombe au président de l'organe compétent de l'OMC de trouver un moyen d'obtenir le consensus, le véritable travail s'effectue aussi bien lors des réunions informelles – les réunions en « Salle verte » ou les réunions entre « Amis du président », sans mentionner les conversations de couloirs entre petits groupes d'experts et acteurs aux intérêts communs – que dans des réunions officielles en présence de tous les membres.

Ce modèle convient bien aux membres qui possèdent la capacité nécessaire en matière de politique commerciale dans les capitales pour analyser toutes les questions et qui peuvent compter sur un nombre suffisant de représentants anglophones bien instruits des questions à l'étude en poste à Genève pour faire avancer leurs intérêts dans toutes les tribunes. Mais nombre de pays en développement ne correspondent pas à cette description. D'où la préoccupation des pays en développement et

[7] Note de la rédaction : La « géométrie variable » dans le contexte des accords plurilatéraux conclus par des sous-groupes de l'ensemble des membres était une particularité du GATT bien avant que le principe de l'engagement unique n'ait été adopté pour mener à bonne fin les négociations du Cycle d'Uruguay. Par exemple, cette approche a été à l'honneur dans les négociations du Cycle de Tokyo, lequel a intégré de nombreux « codes » (SPS, OTC, antidumping, etc.) dans le GATT. Logiquement, toutefois, la géométrie variable peut être perçue comme la conséquence de toute règle de consensus, y compris celle de l'engagement unique dans des négociations multilatérales.

de leurs défenseurs de la société civile à l'égard du manque de transparence des réunions informelles et de la faible participation des pays en développement à la prise de décisions – et la résistance, non sans rapport, des pays en développement à élargir le programme des négociations de l'OMC.

Étant donné que, dans la pratique, les questions de fond progressent essentiellement dans le cadre de réunions informelles, ces réunions sont inévitables. Il fait donc faire face aux critiques que soulèvent les procédés informels. Voici les réformes que propose Wolfe :

- donner au directeur général de l'OMC un mandat d'une durée plus longue, pour satisfaire au besoin de continuité et d'expérience;
- reconnaître que, outre la rotation régionale de la présidence du Conseil général, l'expérience et les compétences en négociation sont d'importantes qualifications requises des éventuels présidents;
- créer un comité exécutif de ministres de l'OMC qui veillera à ce que l'OMC atteigne ses grands objectifs;
- confier le choix du président des réunions ministérielles au Conseil général plutôt qu'au pays hôte;
- tenir les conférences ministérielles à Genève, pour faciliter la participation des petites délégations;
- choisir au préalable les facilitateurs du débat des questions inscrites au programme des conférences ministérielles;
- tenir plus fréquemment des « mini-ministérielles » telles que celle de juillet 2003 à Montréal. Ces réunions contribuent à renforcer la capacité des ministres et rendent ainsi les conférences ministérielles officielles plus « gérables »;
- adopter les propositions relatives à la gouvernance des réunions informelles qu'a formulées en décembre 2002 Sergio Marchi, ambassadeur du Canada à l'OMC et président du Conseil général de l'époque, à savoir :
- les membres devraient être avisés au préalable de la tenue de consultations informelles;
- les membres que des questions à l'ordre du jour intéressent plus particulièrement devraient avoir la possibilité de faire part de leurs opinions;

- il ne faudrait jamais assumer qu'un membre est en mesure de représenter d'autres membres sauf dans les cas où les membres concernés l'y ont autorisé à le faire;
- il y aurait lieu de faire connaître les résultats de ces réunions à l'ensemble des membres.

Toutefois, l'infusion d'une nouvelle dose de procédures ne suffira pas à triompher de la grande insuffisance des capacités de nombreux pays en développement qui limite leur aptitude à comprendre leurs propres intérêts et à défendre ces intérêts efficacement dans les négociations de l'OMC. Il ne leur suffit pas seulement de rejeter les propositions qui leur déplaisent, comme ils l'ont fait à Cancún; ils doivent aussi être en mesure de contribuer de manière constructive à un résultat acceptable.

L'assistance technique liée au commerce peut aider les pays en développement à comprendre les textes de l'OMC, à mettre en œuvre les obligations contractées et à modifier celles de leurs pratiques commerciales qui ne sont pas conformes à l'OMC. Mais pour négocier efficacement, les pays en développement doivent aussi mieux comprendre les difficultés que leurs acteurs économiques doivent surmonter pour profiter des possibilités créées par la libéralisation des échanges.

L'échec des négociations à Cancún

John Toye, de l'University of Oxford, relatant l'échec des négociations à Cancún et ses incidences sur le système commercial, a demandé si l'OMC ne serait pas une victime de son propre succès à accroître le nombre de ses membres. L'expansion rapide et bien documentée de l'OMC a déjà réduit sa souplesse et la latitude, et a ralenti les négociations et la réforme des institutions. L'adjonction de nouveaux membres ne pourra qu'aggraver ces problèmes, en partie parce que ces « retardataires » doivent « digérer » un ensemble de règles « à prendre ou à laisser » - en se pliant à la loi du « tout ou rien » - dans l'élaboration desquelles ils n'ont aucunement participé, ce qui rend les autres modifications peu attrayantes. Pour l'OMC, cet aspect est particulièrement problématique dans la mesure où l'on confère une certaine valeur à la « théorie de la bicyclette »,

selon laquelle une organisation doit continuer d'aller de l'avant avec de nouveaux cycles de négociation « pour ne pas tomber ».

La plupart des nouveaux membres de l'OMC sont dotés de petites économies, ce qui leur donne peu de poids dans les négociations de l'OMC (les quelque 126 pays en développement ne contribuent qu'à hauteur de 20 % au commerce mondial). Par ailleurs, leur diversité les empêche de former de véritables coalitions pour soutenir leurs demandes. À Cancún, par exemple, les pays d'Amérique latine et d'Afrique n'ont pu établir une communauté suffisante d'intérêts pour adopter une position commune.

Ce n'est pas la première fois que les pays en développement se sont trouvés devant ce problème. Entre 1964 et 1974, le Groupe des 77 pays en développement s'est rapidement élargi à 130 membres. Dans leur tentative de faire accepter un nouvel ordre économique international, ces pays n'ont réussi à s'entendre entre eux que sur le dénominateur commun le plus faible. Tout comme à l'OMC aujourd'hui, ils ne sont pas arrivés à aller au-delà de leurs programmes respectifs pour négocier en fonction de leurs intérêts communs. Toye a comparé leur situation à celle de l'Union européenne, laquelle a grandi de façon plus graduelle, en tenant compte à chaque étape des différences entre ses membres.

Cette communauté d'intérêts au sein du système commercial mondial semble avoir disparu. Et même si elle était ravivée, Toye croit que l'OMC pourrait de ne pas réussir à dégager le consensus puisque les dispositions institutionnelles en vigueur ne sont pas efficaces. Dans le contexte de l'OMC, par exemple, les réunions de la Salle verte semblent miner la confiance entre les membres puisque les exclus craignent que les participants à ces réunions ne risquent de renoncer à un point qui revêt pour eux une importance majeure. Le système multilatéral se trouve ainsi dans une impasse car les réunions informelles de groupes restreints sont peut-être le seul moyen d'en venir à un accord.

Bien qu'il ne soit pas plus convaincu de l'efficacité d'une approche à deux niveaux ou d'une approche plurilatérale, Toye est d'avis que « [TRADUCTION] à moins de recourir à une approche plus radicale, nous risquons de ne pas pouvoir obtenir un consensus ».

Les conséquences de cette impasse étaient prévisibles : une intensification des négociations régionales et bilatérales, y compris par les États-Unis et d'autres acteurs d'importance comme l'Union européenne, le Japon, la Chine et la Corée.

Les pays en développement et les négociations commerciales agricoles

Biswajit Dhar, du Research and Information System for the Non-Aligned and other Developing Countries (RIS) de l'Inde, a critiqué l'Accord sur l'agriculture et les négociations de l'OMC sur l'agriculture dans la perspective d'un pays en développement. Dhar voit un déséquilibre aussi bien dans les négociations globales de l'OMC que dans l'actuel Accord sur l'agriculture.

Les réformes commerciales négociées jusqu'ici ont principalement porté sur les produits industriels; l'agriculture a été négligée. Et pourtant, dans les pays en développement comme l'Inde, où les deux tiers de la population active travaillent en agriculture, la façon dont l'OMC traitera les échanges agricoles aura des incidences directes sur la viabilité sociale et politique de la libéralisation du commerce. Ce déséquilibre au plan des réformes mine la légitimité de l'OMC dans le monde en développement et conditionne la participation des pays en développement aux négociations.

L'Accord sur l'agriculture est déséquilibré en soi, en ce qu'il favorise les pays industrialisés par rapport aux pays moins développés. Dhar a relevé plusieurs exemples de ce déséquilibre dans l'Accord sur l'agriculture :

- les mécanismes de gestion de l'offre sont considérées conformes à l'OMC, contrairement aux mécanismes d'amélioration de la production, une distinction que Dhar ne trouve pas convaincante;
- les pays qui s'étaient dotés de mécanismes d'encouragement des exportations avant la mise en oeuvre de l'Accord de l'OMC – il s'agit typiquement de pays riches et industrialisés comme les États-Unis et les membres de l'Union européenne – peuvent continuer d'y recourir, tandis que les nouveaux membres, des pays pauvres essentiellement, n'ont pas le droit de les adopter;

- le soutien interne des pays nordiques à leur agriculture continue d'être élevé, à croître même dans certains cas – la loi agricole américaine de 2002 (*Farm Act*) a considérablement accru le soutien interne et nombre des denrées bénéficiant d'une aide supplémentaire intéressent particulièrement les exportateurs du Sud;
- les crêtes tarifaires plus élevées s'appliquant à divers groupes de marchandises en provenance de pays en développement réduisent aussi l'accès aux marchés.

Le train de réformes du commerce des produits agricoles qui est proposé semble perpétuer le déséquilibre qui favorise les pays développés. Comme l'a signalé un participant, les négociations de l'OMC semblent toujours en quête de compromis entre forces rivales et non d'un équilibre bénéfique pour le bien public. Aux dires de Dhar, « [TRADUCTION] nous souhaitons un système qui permettra de mieux gérer les politiques agricoles. De cette manière, les pays producteurs auront besoin de moins de protection qu'aujourd'hui. » Ainsi, les pays en développement doivent pouvoir bénéficier de mesures sous chacun des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture : amélioration de l'accès aux marchés (p. ex. l'élimination des crêtes tarifaires), élimination progressive du soutien interne (p. ex. la réduction du soutien interne par produit ayant des effets de distorsion du commerce) et concurrence des exportations (p. ex. l'élimination progressive des subventions aux produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement)[8], comme l'a proposé le G-20.

Une approche plus globale augmenterait aussi la légitimité du processus. En plus de vouloir garantir un accès réel aux grands marchés, les objectifs clés des pays en développement visent à garantir la sécurité alimentaire et un moyen d'existence viable.

Tactiques de négociation des pays en développement

Les conférences ministérielles de Doha et de Cancún ont été caractérisées par la formation de coalitions entre pays en dévelop-

[8] On trouvera les grandes lignes de la proposition du G-20 dans le diaporama présenté par Dhar à l'adresse http://web.idrc.ca/en/ev-51063-201-1-DO_TOPIC.html.

pement membres de l'OMC, comme le Groupe africain[9], qui ont ainsi pu infléchir le cours des négociations. **Dominique Njinkeu**, de l'International Lawyers and Economists Against Poverty (ILEAP), a traité des défis que doit relever le Groupe africain.

Njinkeu estime que même si une coalition africaine a vu le jour ces dernières années, elle demeure plutôt faible.

Les diverses délégations africaines à Genève ne reçoivent pas des capitales les ressources, l'information et l'orientation politique suffisantes. En 2001, l'OMC a tenu plus de 400 réunions formelles et plus de 500 réunions informelles. La plupart des membres africains n'ont pas les ressources nécessaires pour se préparer à ces réunions et négociations, et encore moins pour y participer. De plus, au sein du Groupe africain, le processus d'établissement d'un consensus au niveau national demeure déficient. Il reste encore beaucoup à faire à divers égards, dont : exécuter des travaux de recherche, tenir compte des résultats de la recherche dans le débat politique, faire participer toutes les parties concernées, coordonner les efforts des institutions publiques et confier aux négociateurs le pouvoir de faire des compromis à la table de négociation.

Au sein même de la coalition, une autre série de questions attend encore qu'on y réponde clairement. Quels points le Groupe devrait-il faire valoir et dans quelle instance de négociation? Jusqu'ici, le bloc africain a adopté des positions essentiellement réactives, mais il lui faut maintenant proposer des solutions proactives et fondées sur des faits. Il devra compter pour cela sur un appui analytique pratique et à court terme ainsi que sur des recherches à long terme portant sur des questions plus vastes intéressant de près le Groupe africain. Ici, l'insuffisance de ressources constitue une contrainte majeure.

L'inexpérience au plan de la négociation mine en outre la durabilité d'un consensus africain. Pour élaborer une « position africaine », les pays africains doivent établir un consensus et élaborer une stratégie globale de négociation qui fera intervenir les principaux acteurs. Cet objectif sera difficile à atteindre en

[9] Le Groupe africain comprend les trente pays d'Afrique qui sont membres de l'OMC.

raison des conflits d'intérêts d'ordre continental, régional et national. Comment les équipes de négociation devraient-elles être structurées? Quel pays devrait tenir les rênes? Quels sont les intérêts conflictuels préjudiciables à cette coalition? Dans quelle mesure devraient y participer les parties intéressées? Dans quelle mesure les équipes de négociation devraient-elles comprendre des conseillers détachés par des organismes intéressés du secteur privé, des établissements de recherche et des centres d'excellence? Quels incitatifs assureraient la participation durant tout le cycle de Doha des fonctionnaires et des conseillers en poste à Genève et dans les capitales?

Pour que les membres africains de l'OMC puissent accroître leur capacité de négociation, il faudra compter sur la contribution de personnes qui comprennent la culture, la réalité et les intérêts des différentes parties aux négociations. Les négociateurs du Groupe africain ont besoin d'un appui analytique à l'égard de chacune des questions. Cela implique une recherche de base, la préparation de proposition basées sur des faits, l'examen et l'évaluation des propositions formulées par le Groupe ainsi que de celles émanant d'autres membres de l'OMC et des présidents des groupes de négociation, ainsi que l'analyse des entraves à la mise en œuvre des propositions.

Il importera également d'éduquer et de sensibiliser le public et les intervenants du secteur privé des pays en développement pour soutenir un dialogue sur les options et les positions du pays intéressé. À cet égard, il ne faudra pas négliger de recourir à des stratégies médiatiques; l'opinion publique n'est pas souvent éclairée par des recherches et des analyses approfondies.

S'il est essentiel que les pays africains adoptent une position cohérente qui leur permettra de tirer avantage des négociations de l'OMC, il est difficile de les faire participer au processus car leurs intérêts sont encore mal définis et que leurs politiques prennent parfois appui sur une idéologie plutôt que sur des renseignements probants.

Pour illustrer, mentionnons que l'Union européenne cherche à l'heure actuelle à négocier des ententes régionales avec les pays de l'Afrique centrale et orientale, des régions qui sont les moins aptes à négocier parce qu'elles n'ont pas encore circonscrit leurs

intérêts supérieurs. Les groupes internationaux devront ainsi veiller à appuyer la recherche rigoureuse et suivie afin d'aider les pays africains et d'autres pays en développement à bien saisir les questions, à formuler des positions de négociation fondées sur leurs intérêts et à se tenir au courant de faits nouveaux.

Nouvelles questions et nouveaux acteurs dans le processus de la politique commerciale : les questions de Singapour et les ONG

L'incorporation des questions de Singapour aux négociations de l'OMC, source de divergence majeure entre pays développés et en développement à la ministérielle de Cancún, a grandement accru la complexité du processus d'élaboration de la politique commerciale et mis en évidence l'importance de la participation d'un plus grand nombre de parties prenantes. Cet état de choses a également suscité les observations passionnées de nombreuses organisations non gouvernementales à l'égard du processus de l'OMC – et intensifié leur participation. C'est ainsi que les vues de deux ONG ont pu être entendues à cette troisième séance, l'Institut international du développement durable (IIDD) et l'Internationale des consommateurs (CI), où l'on s'est aussi penché sur les lacunes de la recherche sur les questions de Singapour[10].

Mark Halle, de l'IIDD, a avancé que le manque de cohésion entre les politiques économique, sociale et environnementale est au cœur de bien des problèmes de l'OMC, et des pays en développement membres plus particulièrement. Il prétend qu'il règne à l'OMC une espèce de « système de classes » pour de grandes questions. Tandis que la nécessité d'assurer la cohérence des politiques relatives aux diverses questions ne suscite qu'un intérêt de pure forme, les questions comme l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles bénéficient dans la réalité d'un plus grand appui politique que l'environnement. On est en-

[10] De toutes les questions de Singapour, le CRDI s'est surtout attaché à la politique de concurrence, à la lumière des projets en cours au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ainsi que dans les Caraïbes et au Pérou. Consulter les sites http://web.idrc.ca/en/ev-5969-201-1-DO_TOPIC.html et http://web.idrc.ca/en/ev-5971-201-1-DO_TOPIC.html.

core loin de l'objectif d'arrêter des politiques compatibles, complémentaires et solidaires dans des ententes intersectorielles, aux termes desquelles le commerce ne favoriserait pas seulement la croissance économique, mais aussi le bien public, la diversité culturelle et le développement durable. Et c'est ce qui crée des conflits sur les politiques nationales et sur le soutien du droit commercial international.

Toutes les solutions convergent vers la bonne gouvernance, laquelle dépend à son tour de l'accès des parties prenantes à l'information qui les aidera à participer d'une manière éclairée à l'élaboration d'une politique commerciale et à promouvoir la responsabilisation démocratique des gouvernements vis-à-vis des ententes commerciales qu'ils négocient.

Halle considère que l'appétit de recherche des fonctionnaires à Genève est « insatiable », à preuve la pléthore d'exposés de politique, de propositions et de réactions, en dépit du fait que l'intérêt pour les questions de Singapour a été long à se manifester et qu'il faille le stimuler par des plaidoyers plus insistants. L'analyse de la politique commerciale n'est pas réservée aux milieux universitaires; les ONG s'y livrent également[11], en plus d'assumer un rôle important d'éducateurs du public et de participants. Halle a signalé l'intérêt exprimé par les groupes de la société civile à l'occasion de manifestations populaires tenues lors du sommet du G-8 et d'autres événements. À son avis, ces manifestations sont un bon moyen de sensibiliser le public à certaines questions.

Kamala Dawar, de l'Internationale des consommateurs (CI)[12], a traité du rôle de la concurrence véritable dans la pro-

---

[11] Par exemple, l'IIDD a participé à la mise en oeuvre d'une initiative sur le traitement des questions environnementales dans les négociations commerciales et prend aussi part à un projet concernant l'une des questions de Singapour, l'investissement en l'occurrence, dans le but d'aider les pays en développement à fixer l'ordre du jour plutôt que de se le laisser imposer. Halle considère que les réseaux d'intervenants en politique commerciale qu'appuie le CRDI et d'autres organismes sont de bons exemples des nouveaux sièges de ce dernier type d'activité.

[12] CI est une ONG indépendante et sans but lucratif qui compte plus de 250 organismes membres de 115 pays différents. CI est financée par les droits

motion de marchés équitables pour le bien des consommateurs. En 1993, CI a exhorté l'OMC à inscrire la politique de concurrence à son programme et a été ravie de la formation au sein de l'OMC d'un Groupe de travail sur la concurrence lors de la première conférence ministérielle de l'OMC en 1996. À Doha, CI a fait valoir la nécessité de poursuivre le débat sur la politique de concurrence avant d'engager les négociations. Par la suite, CI a produit un rapport global sur la concurrence fondé sur une analyse de sept économies en développement et en transition. Chacun des bureaux régionaux de CI, situés en Asie, en Afrique, en Amérique latine et en Europe, s'est également intéressé de son côté à des questions liées à la concurrence et concernant sa région.

Mais les membres de CI se sont heurtés à des difficultés dans leur tâche en raison de leurs opinions grandement divergentes sur la négociation et la mise en œuvre des accords multilatéraux en matière de concurrence ainsi que sur les incidences de ces accords sur les lois nationales. C'est pourquoi, en 2002, CI a commandé un document de travail sur l'utilité des accords multilatéraux en matière de concurrence. L'étude a fait ressortir la nécessité d'analyser plus à fond les accords en vigueur du GATT et de l'OMC et d'examiner les aspects techniques de l'élaboration d'un accord multilatéral sur la concurrence dans le contexte de l'OMC. Elle a aussi commandé par la suite un rapport technique

---

d'adhésion et par des subventions de fondations, de gouvernements, et d'organismes multilatéraux. Elle a pour mandat d'exercer des pressions sur l'OMC et d'autres organisations internationales et régionales pour promouvoir les droits et les responsabilités des consommateurs. Elle est le porte-parole du mouvement consumériste international en ce qui a trait aux normes des produits et des aliments, à la santé et aux droits des patients, à l'environnement et à la consommation durable, et à la réglementation du commerce international et des services publics. CI appelle les décideurs, les spécialistes et les chercheurs à participer à ses efforts de renforcement de capacités et à ses campagnes. CI est dirigée par ses membres, dont font partie les organisations indépendantes nationales de consommateurs, des organisations locales et des organisations à vocation unique ainsi que des entités gouvernementales oeuvrant pour la protection des consommateurs. Pour une description du projet « Consumers and the Global Market » qu'appuie le CRDI en collaboration avec CI, consulter le site http://web.idrc.ca/en/ev-6600-201-1-DO_TOPIC.html.

pour faire le tour des divers points de vue des consommateurs qui méritaient d'être pris en compte dans les discussions sur l'élaboration d'un accord multilatéral en matière de concurrence.

CI continue de promouvoir la concurrence au niveau multilatéral ainsi que l'adoption éventuelle d'une politique de l'OMC qui soit axée sur les consommateurs. Mais Dawar estime que l'adjonction de la politique de concurrence aux autres questions de Singapour a considérablement accru la complexité des négociations en cours et a ainsi incité CI à recommander l'évaluation du bien-fondé de chacune des « nouvelles questions ». CI a également recommandé que les questions relatives à la concurrence continuent d'être approfondies et clarifiées, notamment celles qui concernent les ententes injustifiables, et que l'échéance des négociations formelles soit reportée, en particulier dans le contexte de l'engagement unique.

S'agissant des difficultés que doivent surmonter les ONG pour intervenir dans les débats de l'OMC, Dawar a fait remarquer que, contrairement au *Codex Alimentarius* et à l'Organisation internationale de normalisation, l'OMC ne reconnaît pas officiellement les ONG, que ses négociations sont dysfonctionnelles et répondent aux besoins du moment et que ses réunions sont nombreuses et inaccessibles à la fois. Ces caractéristiques militent contre la participation efficace des ONG aux négociations commerciales multilatérales.

Simon Evenett[13], de l'University of Oxford, a décrit l'état d'avancement de la recherche sur les politiques liées aux questions de Singapour (ainsi que sur ses lacunes), le degré de la diffusion et de l'acquisition des connaissances chez les parties intéressées, ainsi que sur les mesures qui pourraient contribuer à combler les lacunes et à instaurer un dialogue constructif entre les parties intéressées.

Dans son analyse, Evenett se concentre sur trois éléments principaux, individuellement et en synergie :

- les acteurs – ONG, chercheurs, négociateurs, journalistes et autres experts;

---

[13] Dans l'impossibilité d'y assister en personne, Evenett a communiqué sur vidéo les résultats de sa recherche sur cette question.

- les connaissances, y compris les propositions en matière de politique commerciale et les incidences sur les pays en développement;
- les différentes tribunes favorisant la diffusion des connaissances et l'interaction entre acteurs.

L'étude d'Evenett est fondée sur les critères suivants, des points de repère qui devraient servir dans toute recherche rigoureuse axée sur la politique et le développement :

- une base de données probantes;
- des outils d'analyse reconnus pour les questions liées à l'OMC;
- la pertinence pour les pays en développement;
- l'évaluation des propositions de politique;
- l'évaluation des possibilités d'action.

Les nouvelles questions comme les ADPIC, l'investissement et la politique de concurrence revêtent toutes une grande importance pour les pays en développement, mais n'ont pas suscité de recherche approfondie, contrairement au commerce des marchandises. Tant la base de données probantes que les outils d'analyse font défaut, et les propositions de politique, ni concrètes ni possibles, ne sont évaluées. Cela est en grande partie attribuable à l'insuffisance des incitatifs et des ressources qui auraient assuré la participation des chercheurs universitaires, des ONG et des fonctionnaires.

Evenett a tout particulièrement signalé la faible diffusion des connaissances sur deux des questions de Singapour, à savoir les marchés publics et la politique de concurrence, et invoque à cet égard la rareté des citations empruntées par les négociateurs commerciaux, les chercheurs et la société civile (des pays en développement en particulier) aux sources publiées, dont les documents publics, les communications présentées à l'OMC, les publications érudites et les rapports de la société civile. Les articles publiés sur ces questions révèlent une telle faiblesse d'interaction des parties qu'on serait tenté de s'interroger sur l'utilité de tous les ateliers tenus en préparation de la Conférence de Cancún. Evenett conclut par conséquent qu'au lieu de viser la diffusion de l'information, les ateliers futurs devraient

chercher davantage à faciliter l'interaction efficace des divers acteurs ainsi que l'acquisition des connaissances.

Pour remédier à cette déplorable situation, Evenett recommande d'inciter plus efficacement les chercheurs et les ONG à effectuer des travaux de recherche de qualité sur les politiques, et les gouvernements à développer un intérêt pour ces recherches. Il y aurait également lieu d'envisager la création de tribunes qui favorisent mieux l'acquisition de connaissances et la diffusion d'idées novatrices sur les politiques commerciales.

Conditionnalité de l'accès aux marchés

Les normes peuvent être perçues comme des obstacles à l'accès aux marchés des pays en développement, en conditionnant l'accès qu'ils croyaient s'être assurés au cours des négociations sur la réduction des tarifs et les contingents. Durant la quatrième séance, trois conférenciers se sont penchés sur les répercussions de trois catégories de normes : les normes des produits (telles les normes sanitaires et phytosanitaires appliquées à l'Asie du Sud), les normes de durabilité (telles celles appliquées à la production du café) et les normes du travail (telles celles qui s'appliquent à l'Amérique du Sud).

Les normes SPS et la protection des échanges par opposition à la protection des consommateurs

Veena Jha, de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), a fait le point sur un projet financé par le CRDI qui vise à déterminer si les normes des produits sanitaires et phytosanitaires (SPS) agissent comme des restrictions masquées qui réduisent les avantages de la libéralisation du commerce des produits agricoles que peuvent tirer les pays en développement et les exportateurs.

Les pays en développement qui cherchent à accroître leurs exportations agricoles estiment que les mesures SPS sont aussi importantes que les questions traditionnelles qui intéressent l'OMC telles que les droits de douane et les restrictions quantitatives – c'est pourquoi l'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les SPS ont été négociés dans le cadre des négociations sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. La plupart des pays en déve-

loppement se plient aux normes plus qu'ils ne les fixent (lorsqu'ils fixent les normes, c'est généralement avec l'assistance des ONG et des organismes d'aide). Outre les fréquents problèmes liés à leur capacité insuffisante dans les domaines de la législation, de la formation, de l'infrastructure et de la participation aux négociations internationales, Jha a relevé un certain nombre de problèmes auxquels risquent de se heurter les pays en développement au chapitre des normes SPS :

- le manque de transparence – par exemple, la modification continuelle des normes peut créer un effet de « cible mobile »;
- la complexité des normes SPS – par exemple, les seuils établis pour un produit peuvent ne pas convenir à un autre produit, d'où des difficultés de mise en œuvre;
- l'instabilité des seuils – les modifications des seuils d'un importateur, qui peuvent avoir d'importantes répercussions sur la production, sont souvent apportées sans que leurs répercussions sur les producteurs des pays en développement n'aient d'abord été étudiées. Le relèvement des normes semble aussi favoriser la création d'un marché de l'évaluation de conformité : chaque fois que des normes sont relevées, d'autres évaluations de conformité sont requises;
- la pertinence de centaines normes par rapport aux conditions des producteurs dans les pays exportateurs – par exemple la nécessité de nettoyer l'équipement avec de l'eau potable;
- les distorsions dans l'expansion industrielle – par exemple les coûts élevés de la mise en conformité, qui découragent les petites entreprises désireuses de participer à ces échanges, se traduisent par la concentration et la cartellisation de l'industrie.

Dans le cadre de son projet, la CNUCED s'est posé la question de savoir si les mesures SPS et les normes environnementales pouvaient prendre une dimension protectionniste. La Commission a donc examiné les normes visant les produits de la pêche, les cacahuètes, le riz, les épices et le thé produits par quatre pays de l'Asie du Sud. S'agissant du secteur des pêches, il est ressorti que certaines normes ne sont pas, à strictement parler, pertinentes à la qualité du produit. Certaines sont perçues

comme trop rigoureuses conte tenu des conditions de la pêche en Inde. Les usines indiennes semblent devoir se conformer à des normes plus rigoureuses que les usines européennes. Il en résulte que, d'un total de plus de 400 établissements de transformation en Inde, seulement 86 ont été autorisés à exporter en Union européenne. Beaucoup de petites sociétés sont exclues. Les résultats de l'étude ont fait ressortir que les objectifs légitimes des normes SPS pouvaient être atteints avec des procédures moins lourdes et moins coûteuses.

S'agissant de l'industrie des cacahuètes, elle semble avoir subi une escalade des normes. Diverses procédures de contrôle (contre la contamination à l'aflatoxine) et d'évaluations de la conformité sont prescrites par différents marchés. De plus, l'adoption d'un nouveau plan d'échantillonnage (selon la méthode des trois tests préconisée par le Code d'usages néerlandais) occasionnerait la hausse du taux des rejets et la réduction des recettes d'exportation. Ce système à vérifications multiples est susceptible d'accroître considérablement le coût du contrôle et de la mise en conformité (p. ex. le gouvernement britannique a estimé que les coûts de conformité représenterait 8 % du chiffre des ventes, et la Joint European Commission Food Association estime qu'il pourrait en coûter 200 millions de dollars américains de plus pour faire affaire sur le marché européen). Sur le marché des cacahuètes, l'établissement de normes élevées peut avoir le même effet qu'une escalade des droits de douanes. Par exemple, si les normes visant les cacahuètes fraîches sont moins rigoureuses que celles visant les cacahuètes transformées, la structure des incitatifs est telle qu'elle favorise la transformation sur le marché final; on peut donc affirmer que les normes sont effectivement protectionnistes. Le même argument vaut pour le riz et le thé.

Des leçons ont été tirées au niveau national et au niveau multilatéral. Au niveau national, on est plus conscient que l'établissement de normes à l'échelle nationale et régionale (y compris la certification de la marque et la certification cadre) est un volet du processus de développement et qu'il est aussi important que la technologie, l'innovation et l'expansion de l'entreprise. Au niveau multilatéral, l'établissement de normes

transparentes et participatives est considéré comme essentiel. Les règles commerciales devraient donner aux pays en développement la latitude nécessaire pour contester les normes. L'aide internationale devrait viser le renforcement de la capacité d'élaborer des normes. Bien que ce processus est déjà en branle dans certains secteurs, il reste encore beaucoup à faire. Les accords de reconnaissance mutuelle des règles, quoique bons en théorie, n'ont pas été convenablement exploités – les grands acteurs ont tendance à dominer le processus d'établissement des normes en raison des forces dynamiques et politiques à l'œuvre. Les méthodes d'établissement des normes sont peut-être aussi influées par les courants d'échanges.

Normes favorisant la durabilité, l'exemple du café

Depuis l'effondrement du système de contingents de l'Organisation internationale du café (OIC) en 1989, le marché du café a mis le cap sur la libéralisation accrue des échanges; à l'heure actuelle, les taux de droits applicables au café sont presque nuls dans les pays industrialisés (le Canada et les États-Unis ne perçoivent pas de droits sur le café). Toutefois, selon **Jason Potts,** de l'Initiative sur les produits durables, fruit d'une collaboration entre l'Institut international du développement durable (IIDD) et la CNUCED[14], la complexité et l'ampleur des entraves au développement durable dans le secteur du café se sont accrues durant cette période; les prix sont devenus plus volatiles, la concentration du marché s'est intensifiée entre les intermédiaires (les acheteurs et les transformateurs de café) et les petits producteurs ont plus difficilement accès à de l'information sur le marché et à des services de vulgarisation. Les cultivateurs ont vu leur part des revenus chuter radicalement et ont réagi en augmentant la production, ce qui exacerbé la détérioration de l'environnement. Ainsi, la libéralisation du commerce des marchandises ne conduit pas forcément au déve-

[14] Pour une description du projet du CRDI, consulter le document « *Exploring Opportunities for International Cooperation Towards a Sustainable Commodities Sector: A Case Study in Coffee* » sur le site http://web.idrc.ca/en/ev-39528-201-1-DO_TOPIC.html.

loppement durable. La libéralisation du commerce a ses propres limites.

Un moyen d'orienter le développement fondé sur le commerce consiste à recourir à des normes de durabilité. Celles-ci sont pour les parties prenantes une façon inédite d'infléchir directement sur les conditions du marché et elles amènent divers groupes à discuter de gouvernance des échanges, y compris les producteurs, la société civile et l'industrie. Et les résultats sont positifs : meilleure diffusion de l'information entre parties intéressées, meilleure gestion des chaînes d'approvisionnement et meilleures conditions sociales et environnementales. La création de marchés distincts (et la bonification des prix qui l'accompagne) pourrait également profiter aux producteurs des pays en développement, mais jusqu'ici, ce sont les intermédiaires qui ont retiré la plus grande part des gains.

Les normes de durabilité applicables au café ont d'abord été proposées au moment de la création de la Fair Trade Labelling Organization (organisme international de certification du label équitable) en Hollande, en 1989. Depuis, un certain nombre d'autres normes concernant divers aspects de la durabilité ont vu le jour. Malheureusement, la multiplication des normes a créé une confusion sur le sens du terme « durabilité » chez les producteurs, les gouvernements et les consommateurs. On constate un manque de cohérence entre les normes et on ne sait encore trop quels sont leurs incidences relatives ni les avantages et possibilités qu'elles offrent.

Au nombre des autres entraves au recours efficace aux normes de durabilité, mentionnons celles-ci :

- les représentants des pays en développement sont souvent absents des premières étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des initiatives de durabilité (par exemple les normes sur le commerce équitable);
- les normes de durabilité peuvent servir d'obstacles au commerce ou restreindre l'accès aux marchés (par exemple, la définition des « produits similaires » de l'OMC est fondée sur les caractéristiques physiques du produit, son degré de substituabilité sur le marché ainsi que l'utilisation qu'en fait le consommateur, mais n'établit pas de distinctions à la lu-

mière des méthodes de fabrication et de production qui pourraient se répercuter sur le développement durable);
- les coûts associés aux prix durables demeurent à la charge des producteurs au lieu d'être externalisés dans l'ensemble du marché. En même temps, les économies d'échelle sont menacées.

Lorsque les normes de durabilité sont conçues et mises en œuvre sans l'appui ou l'intervention du gouvernement, elles ne s'opposent généralement pas aux règles de l'OMC. Par contre, lorsque le gouvernement les entérine, ces normes peuvent être contestées à l'OMC en vertu de deux dispositions législatives :
- en vertu de l'article I ou III du GATT, lequel interdit les distinctions fondées sur les procédés et méthodes de production (PMP). Bien que l'article XX du GATT prévoie des exceptions se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, la possibilité d'invoquer cette exception pour appliquer une mesure donnée dépendrait de l'interprétation que ferait un groupe spécial et l'Organe d'appel de l'OMC des faits de l'espèce[15]. Aucune exception ne concerne la « durabilité » comme concept intégré[16].

---

[15] Note de la rédaction : Dans les commentaires sur le recours à l'article XX du GATT (ou aux dispositions correspondantes de l'article XIV de l'Accord général sur le commerce des services), on reproche souvent aux exceptions d'être interprétées d'une manière trop « étroite » ou « stricte », certains observateurs font état d'une interprétation « plus large » des dispositions dans deux cas récents où ces exceptions ont été invoquées (dont la toute importante affaire de l'amiante opposant l'Union européenne et le Canada et dans laquelle l'OMC a maintenu la mesure d'interdiction que l'Union européenne avait imposée aux importations d'amiante en invoquant l'article XX). L'Organe d'appel a toujours soutenu qu'un équilibre devait être maintenu entre le droit d'invoquer les exceptions de l'article XX et le respect des droits des autres parties contractantes. En fait, en cas de différend, aussi bien le membre de l'OMC invoquant l'exception que le membre la contestant doit établir *prima facie* son applicabilité ou sa non-applicabilité. Le groupe spécial et l'Organe d'appel de l'OMC déterminent ensuite quels sont les arguments les plus convaincants.

[16] Note de la rédaction : Le préambule de l'Accord sur l'OMC, qui renseigne sur l'interprétation de l'article XX du GATT et d'autres accords visés, reconnaît « l'objectif de développement durable » par « l'utilisation optimale des ressources mondiales ». Selon les conventions régissant l'interprétation des traités, un groupe spécial ou l'Organe d'appel de l'OMC chercherait à

- en vertu de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), lequel oblige les organisations non gouvernementales de normalisation à se conformer au code de bonne pratique.

Les normes de durabilité pourraient plus efficacement catalyser le commerce durable si elles s'appuyaient sur des améliorations à trois niveaux :

- des structures gouvernementales et mondiales plus équitables, transparentes et inclusives (semblables au Partenariat pour la durabilité dans le secteur caféier, ou Sustainable Coffee Partnership, p. ex.) qui assurerait l'élaboration de normes harmonieuses d'un territoire à l'autre et d'une époque à une autre tout en réduisant les éventuels obstacles aux marchés ou les risques de contestation aux termes de l'Accord OTC ou des articles I et III du GATT. De l'avis de Potts, une structure équitable assurerait la participation et la représentation de tous les principaux groupes intéressés (y compris ceux des pays en développement) à l'élaboration des normes, et non seulement des importateurs;
- la transparence et le consensus sur les incidences des différentes normes;
- un appui politique proactif pour traiter toute question se rapportant au bien public.

Potts prétend aussi qu'il est nécessaire de redéfinir les « produits similaires » à l'OMC afin qu'il soit possible de se baser sur les procédés et méthodes de production pour distinguer les produits entre eux, dans certaines conditions précises.

---

donner son sens habituel à l'expression « développement durable ». Mais comme cette expression a reçu des acceptions diverses, l'on ne peut préjuger du sens qui serait adopté dans un cas donné. Toutefois, on peut difficilement concevoir que les organes de l'OMC ne prendraient pas en considération une source aussi sérieuse que la Commission Brundtland selon laquelle le développement durable doit répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de répondre aux besoins des générations futures, ou d'autres sens habituels de la « capacité de charge » de la planète, ou encore les rapports entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. En conséquence, bien que l'article XX ne prévoie pas d'exception au titre du « développement durable » à proprement parler, il serait possible d'en invoquer le concept pour réclamer une exception de l'article XX.

Miguel Lengyel, du Réseau latino-américain sur le commerce (RLC), a donné un exposé basé sur un article qu'il a co-signé avec Pedro Da Motta Veiga sur les normes de travail en Amérique du Sud[17].

Dans les années 90, on a observé deux grandes tendances dans l'établissement de liens entre le commerce et les normes de travail. Pour assurer la conformité, on a eu recours à la « conditionnalité stricte » dans les accords commerciaux préférentiels et les politiques commerciales unilatérales consolidées à l'échelle nationale, et à la « conditionnalité souple » dans les négociations commerciales multilatérales. Les deux principes étaient l'un et l'autre régis par une approche descendante.

Dans les négociations commerciales multilatérales, la notion d'un régime universel de normes du travail a été délaissé en faveur d'un ensemble réduit de droits fondamentaux du travail, et les règles commerciales destinées à instaurer des normes du travail plus strictes ont été délaissées en faveur d'une approche plus coopérative (comme la conditionnalité souple). Les événements marquants de cette évolution furent la Déclaration des ministres de l'OMC de 1996 à Singapour, la rupture du lien commerce-travail à Seattle en 1999 et la Déclaration de Doha en 2001. L'OMC continuera probablement à prendre part aux travaux futurs sur les rapports entre le commerce et les normes du travail, quoiqu'on ignore encore comment elle s'y prendra.

Les accords commerciaux préférentiels et les politiques commerciales unilatérales ont aussi délaissé les règles universelles et les réglementations nationales articulées autour des « meilleures pratiques » en faveur, d'une part, de propositions respectant les normes intérieures et, d'autre part, du recours accru à des sanctions commerciales pour favoriser le respect de normes du travail plus strictes (autrement dit, la conditionnalité stricte). À ces égards, les événements marquants furent la

[17] Pedro da Motta Veiga et Miguel Lengyel, *International Trends on Labor Standards: Where Does MERCOSUR Fit In?*, Banque interaméricaine de développement et Réseau latino-américain sur le commerce, mai 2003

conclusion d'un accord relatif au travail dans le cadre de l'ALENA, la modification de mesures législatives intérieures américaines telles que la *Trade Promotion Authority Act* de 2002, l'ALE États-Unis–Chili de 2002, les propositions américaines sur les normes du travail dans le contexte des négociations visant la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et les négociations entourant l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Amérique centrale (CAFTA).

Parallèlement à ces initiatives imposées par le gouvernement en vue d'établir un lien entre le commerce et les normes du travail, on a assisté dans les années 90 à l'amorce d'une autre série d'initiatives plus décentralisées et populaires (émanant entre autres d'organisations non gouvernementales et de pouvoirs locaux). Ces initiatives émanaient d'intérêts commerciaux, d'organisations de travailleurs, d'ONG et d'activistes et s'inspiraient des grandes orientations gouvernementales. En gros, elles visaient la création de mécanismes de contrôle, en milieu de travail ou au niveau de la chaîne de production, de la conformité aux normes fondamentales du travail de l'OIT et de normes de santé et de sécurité au travail.

Selon Lengyel, les pays latino-américains voient maintenant dans les accords commerciaux des mécanismes pouvant relever les normes du travail – mais considèrent que les sanctions commerciales ne réussissent pas vraiment à imposer la mise en conformité. Les accords infrarégionaux pourraient offrir quelques solutions.

Insécurité de l'accès aux marchés négocié

Le recours fréquent aux redressements commerciaux mine également l'accès aux marchés. La cinquième et dernière séance de la journée a été remplie par des exposés sur l'expérience sud-africaine des sauvegardes et des mesures antidumping et compensatoires, sur l'application par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon des sauvegardes de l'OMC à l'encontre des pays en développement, et sur la souveraineté des pays en développement et leurs recours commerciaux à l'OMC.

Expérience sud-africaine des recours commerciaux

Les mesures antidumping sont le recours commercial qui a été le plus fréquemment utilisé ces vingt dernières années. Elles sont l'instrument de prédilection des pays de l'OCDE, et les pays en développement, en particulier les grands marchés tels que le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, y recourent maintenant considérablement depuis le milieu des années 90, même les uns contre les autres. Les pays savent maintenant mieux utiliser cet instrument, et la rétorsion est de plus en plus évidente. D'après **Peter Draper**, du South African Institute of International Affairs, il s'agirait d'une « évolution inquiétante du recours aux mesures antidumping comme instrument de défense commerciale ».

Prenant appui sur des publications de recherche, Draper déclare que l'antidumping a servi d'instrument commercial dans 2 859 cas entre 1980 et 2000. Les pays développés ont été de loin les plus fréquents à invoquer cette mesure, laquelle opposait un pays de l'OCDE contre un autre dans 42 % des cas.

Mais les données sont toutes autres pour la période débutant en 1995. Tandis que les pays à revenu moyen ciblaient davantage les membres de l'OCDE durant ces années, peut-être en guise de représailles, les pays à faible revenu, eux, ont été ciblés par l'OCDE dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme ceux des vêtements et des textiles.

Au cours de chaque période de cinq ans depuis 1980, plus de 85 % des mesures antidumping ont été imposées dans les secteurs à forte intensité de ressources et à vocation scientifique. Contrairement à la croyance voulant que les instruments de défense commerciale trouvent leur justification dans la spécialisation nationale, les pays n'ont pas forcément cherché à protéger celles de leurs industries qui bénéficiaient d'un avantage comparatif : les pays de l'OCDE se sont plutôt concentrés sur les secteurs des ressources, celui de l'acier plus particulièrement. Et certains des pays moins riches se sont vivement attaqué aux industries à vocation scientifique, apparemment dans la tentative de bâtir leur capacité dans ce domaine, plutôt que de protéger un avantage déjà existant.

Entre 1995 et 2002, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, l'Égypte et la Thaïlande ont chacun été la cible d'une douzaine de contestations par année tout au plus, bien loin derrière la Chine qui faisait l'objet de 26 mesures en 1995 et de 37 en 2002.

En Afrique du Sud, d'un total de 33 mesures depuis 1995, 26 ont visé le secteur sidérurgique et ses sous-secteurs, ce qui témoigne de l'avantage commercial que les très faibles tarifs de l'électricité ont permis au pays d'acquérir. L'Afrique du Sud a été ciblée aussi bien par les pays en développement dotés de grands marchés que par les membres de l'OCDE.

Mais Draper reconnaît que l'Afrique du Sud, elle aussi, recourt souvent aux mesures antidumping, et de plus en plus à l'encontre d'autres pays en développement. Cela témoigne en partie du fait que, à l'issue du Cycle d'Uruguay, les nouveaux dirigeants de l'office des tarifs douaniers et du commerce ont encouragé les entreprises à déposer des plaintes pour dumping.

Draper nous a alertés au danger que pouvait représenter l'insécurité accrue des échanges : [TRADUCTION] Si l'économie mondiale devait régresser, le nombre des recours antidumping risque d'augmenter ». Ironiquement, une libéralisation accrue est susceptible de susciter les mêmes impulsions protectionnistes que celles auxquelles a cédé l'Afrique du Sud après l'élimination des obstacles au commerce postérieure à 1995. Draper estime qu'il serait utile de soumettre les recours antidumping à des disciplines additionnelles négociées multilatéralement; mais il n'est pas certain que le Congrès américain l'acceptera.

Recours aux sauvegardes de l'OMC par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon à l'encontre des pays en développement

Milos Barutciski, du cabinet d'avocats Davies Ward Phillips & Vineberg LLP, a fait remarquer que, si les engagements négociés en matière d'accès aux marchés sont souvent considérés comme une base solide, ils demeurent sujets à un ensemble complexe de recours commerciaux conditionnels, notamment les mesures antidumping (AD), les droits compensateurs et les mesures de sauvegarde. D'après lui, il en résulte que l'accès aux marchés négocié ne représente pas une base aussi solide que celle dont nous disposons aujourd'hui.

En principe, les mesures antidumping et les droits compensateurs *ne sont pas* destinés à réduire l'accès aux marchés négocié, mais « [TRADUCTION] visent plutôt à assurer des règles du jeu équitables dès le moment où un pays exportateur a agi d'une manière condamnable ». Par ailleurs, les sauvegardes, quant à elles, *sont* destinées à réduire l'accès aux marchés, mais uniquement lorsque l'augmentation des importations cause ou risque de causer préjudice à l'industrie nationale, et uniquement pendant une période précise, et à la condition d'un dédommagement négocié ou unilatéral des pays touchés par la mesure de sauvegarde.

De ces instruments, les mesures antidumping ont de loin été les plus populaires. Au cours de la période 1998-2003, l'Union européenne a engagé 157 mesures antidumping, dont 99 étaient dirigées contre les pays en développement, tandis que les États-Unis en ont engagé 224, dont 109 contre les pays en développement. En revanche, l'Union européenne et les États-Unis n'ont respectivement pris que 32 et 50 mesures compensatoires durant la même période. Le Japon n'en a engagé aucune.

Bien que les règles soient fondamentalement rigoureuses et qu'elles aient eu l'effet escompté lorsqu'elles ont été invoquées, il n'est pas aisé de monter un dossier de contestation. Le problème réside en partie dans le fait que les plaintes sont la plupart du temps collectives car un exportateur aura rarement intérêt à assumer tout seul les frais de justice et à exercer seul des pressions sur les autorités politiques de son pays pour les convaincre d'ouvrir une enquête. Il est déjà assez difficile au Canada, aux États-Unis ou en Union européenne de coordonner un recours commercial; dans les pays en développement qui n'ont pas d'argent, c'est pratiquement impossible. De l'avis de Barutciski, cet état de choses rend les recours relativement inefficaces pour nombre de pays en développement : de fait, beaucoup d'entre eux considèrent ces protections comme « fondamentalement illusoires ».

Cela dit, Barutciski reconnaît que les pays en développement font maintenant plus souvent appel aux recours commerciaux, en particulier aux dispositions antidumping, et « notamment les uns contre les autres ». Par exemple, par rapport aux 15 mesures antidumping engagées par l'Union européenne et aux 29 mesures engagées par les États-Unis en 2002-2003, les

statistiques officielles révèlent que l'Inde en a engagé 67, la Thaïlande, 14, la Turquie, 12, la Corée, 11, le Pérou, huit, et l'Indonésie, six. Ces cinq dernières années, la « grande majorité » des mesures antidumping ont été prises par les grands pays en développement et une majorité écrasante de ces mesures ont été prises à l'encontre d'autres pays en développement.

Barutciski craint que les pays en développement ne se heurtent graduellement aux mêmes problèmes qui ont fait surface dans les pays développés, où des secteurs industriels entiers sont devenus plutôt tributaires de ces instruments; la protection du commerce peut devenir une habitude difficile à vaincre.

À cet égard, Barutciski a décrit Cancún comme un « échec lamentable » en ce que les ministres ont laissé s'échapper l'occasion de discuter des disciplines antidumping que, après des dizaines et des dizaines d'années, la communauté internationale avait enfin réussi à convaincre les États-Unis de négocier. Pour les pays industrialisés du Nord, le commerce avec le Sud n'a qu'une importance essentiellement secondaire, mais l'inverse n'est pas vrai. Cette simple réalité fait ressortir l'importance du système basé sur les règles, même si celles-ci ne sont pas idéales. Pour Barutciski, la leçon à retenir est qu'il n'est pas dans l'intérêt d'un pays en développement de tourner le dos à un système basé sur des règles, ce qui, de son avis, « s'est malheureusement produit à Cancún ».

Coûts et avantages de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires

Dernière conférencière de la journée, **Diana Tussie**, du Réseau latino-américain sur le commerce, a évalué les avantages et les coûts que présente pour les pays en développement l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

Selon Tussie, l'Accord a eu ceci d'avantageux qu'il assure une transparence accrue, l'application de disciplines aux mesures compensatoires et l'établissement de règles commerciales plus équitables auxquelles ont dû se soumettre les exportateurs « hyperactifs » et qui ont aidé certains plus lents, « n'ayant pas les poches pleines », à démarrer. En revanche, les coûts se sont traduits par une moins grande liberté d'action pour les pays en

développement : l'Accord a créé un *statu quo* pour l'utilisation des subventions à l'exportation de produits industriels par les pays en développement, lesquels se sont engagés à les éliminer progressivement d'ici 2005[18].

L'Accord accorde une certaine marge de manœuvre puisque les subventions sont autorisées lorsqu'elles visent les objectifs suivants :

a) soutenir l'industrie en égalisant les conditions de concurrence entre les divers pays;
b) subventionner modérément les petits exportateurs en vertu de la clause *de minimis*;
c) accorder une aide horizontale (non spécifique) aux industries pour favoriser la recherche et le développement, aider les régions défavorisées, relever la qualité de l'environnement et former la main-d'œuvre

De plus, les règles laissent encore de la place aux politiques discrétionnaires – susceptibles de soulever des différends commerciaux. Les gouvernements nationaux conservent le pouvoir de déterminer l'admissibilité des demandes de redressement par l'application de droits compensateurs et d'arrêter les définitions concernant la branche de production nationale et les « produits nationaux similaires » en vue des enquêtes en matière de droits compensateurs. Le calcul de la marge de dumping, le choix

---

[18] Note de la rédaction : L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires accorde un traitement spécial et différencié aux pays en développement relativement aux subventions à l'exportation autres que celles prévues par l'Accord sur l'agriculture. Les subventions à l'exportation sont interdites pour les pays développés; quant aux pays en développement, ils se sont engagés en vertu de l'Accord à ne pas augmenter leurs subventions à l'exportation et à éliminer progressivement les subventions existantes dans les cinq années suivant la mise en œuvre de l'Accord (huit années dans le cas des pays les moins avancés), échéance qui pourrait être reportée de deux ans avec l'approbation du Comité de l'OMC des subventions et des mesures compensatoires. L'élimination devra donc être totale dès 2005. Les délais de mise en oeuvre progressive prévoient deux critères en fonction desquels s'accélérera l'élimination des subventions à l'exportation : avoir atteint un niveau donné de PIB par habitant ou être réputé avoir atteint un seuil de compétitivité à l'exportation, à savoir une part de 3,25 % du commerce international, maintenue pendant deux années consécutives.

parmi les neufs indicateurs pouvant déterminer le « préjudice » et la décision d'exécuter des mesures de protection sont aussi laissés à leur discrétion.

Les pays en développement devraient-ils insister pour que l'Accord sur les subventions et les droits compensateurs soit renégocié? Bien qu'il pourrait sembler utile de renégocier les accords qui témoignent d'un préjudice intrinsèque à l'encontre des pays en développement, Tussie met en garde contre le risque de perdre du terrain sur d'autres plans et de déclencher « une course vers le bas ». Pour elle, la possibilité que pareille renégociation se solde par des résultats positifs est pour le moins « incertaine ». Examiner la dimension du développement pourrait tout simplement signifier tirer pleinement avantage de la souplesse actuelle de la politique commerciale. Elle recommande de négocier le report des échéances visant la mise en conformité, par exemple. Selon elle, il y a peu d'espoir qu'on cherche à renforcer les dispositions actuelles relatives au recours commerciaux. De fait, durant la discussion, on a soulevé la possibilité que les sauvegardes allant au-delà de ce que prévoyait l'OMC qui ont été négociées dans l'accord relatif à l'accession de la Chine ne deviennent les nouvelles « armes de prédilection » sur la scène mondiale.

Remarques de clôture

Le professeur **Hana'a Kheir-El Din**, de l'Université du Caire, a clôturé le colloque en remerciant le CRDI, le MAECI et tous les participants. Elle a insisté sur l'importance que revêtent les points suivants dans la recherche sur le commerce et le développement :

- l'utilité d'exercer des pressions politiques au niveau national pour contester les mesures ayant des effets de distorsion sur les échanges;
- les incidences des différentes orientations de la politique commerciale sur les pays en développement;
- la notion du traitement fiscal différentiel appliqué aux pays dotés d'une capacité institutionnelle moindre;
- la nécessité d'intégrer l'aspect du développement à la politique commerciale;
- les façons d'aider les pays les plus pauvres à profiter des

avantages de la libéralisation du commerce.
- les règles de bonne gouvernance, les procédures et la transparence de l'OMC.

Résumé et conclusions

Ce colloque sur les aspects du système commercial mondial dans l'optique du développement s'est déroulé à un moment de l'histoire de la politique commerciale internationale où règnent l'inquiétude et l'introspection. L'échec des pourparlers de l'OMC à Cancún a mis les négociations multilatérales dans une impasse et a ébranlé la confiance des professionnels et des experts du commerce. Pareils moments peuvent être productifs si l'on en profite pour remettre en question les idées reçues et pour tracer les orientations futures. Le colloque a plutôt bien réussi à faire écho aux deux façons d'envisager le commerce international sous l'angle du développement, l'une absolument pessimiste et l'autre, sceptique, mais constructive et intéressée par les menus détails des négociations et des interventions politiques.

Dune part, les conférenciers ont donné à entendre que non seulement les coûts de l'accession pourraient être plus élevés et la mise en œuvre des engagements plus exigeante que ne l'anticipent les gouvernements, mais aussi qu'il ne sera possible de tirer des avantages qu'en surmontant une série de nouveaux obstacles, la plupart ayant à voir avec les conditions non tarifaires d'entrée sur le marché et les recours commerciaux. Rien de tout cela n'a à voir avec les contraintes de l'offre dans les pays en développement et les sempiternels combats pour s'approprier une part de marché, la croissance du revenu, l'augmentation de la productivité et la création de nouveaux produits qui sont les thèmes centraux de la littérature sur la promotion du commerce et la première source de préoccupation des pays les moins avancés.

D'autre part, certains des exposés ont fait ressortir que la recherche circonspecte et minutieuse sur les mesures de rechange qu'il serait possible de prendre pour régler des problèmes particuliers peut servir de fondement à un engagement constructif au sein du système multilatéral. L'effort de recherche doit émaner et être régi de l'intérieur si l'on veut que ses

résultats soient incorporés aux débats d'orientation de la politique des pays en développement.

Les normes de produits en sont un bon exemple. Dans la perspective du développement, il s'est dégagé la nette impression que les normes de produits représentent un nouveau type de protectionnisme. Certes, cette impression est validée par les recherches engagées expressément dans le but de déterminer le bien-fondé de cette hypothèse. C'est un fait que les normes de produits sont en prolifération. Elles varient selon les marchés de destination, dont les plus importants sont souvent dotés des normes les plus exigeantes et des méthodes d'évaluation les plus coûteuses en temps et en argent. Et ces normes qui semblent en constante mutation représentent un fardeau financier pour les pays en développement forcés de s'y adapter. En outre, leurs effets imitent ceux de la progressivité tarifaire et semblent favoriser les gros producteurs plutôt que les petits producteurs et fournisseurs. Sous cet angle, les effets des normes de produits sont tels qu'il est plus difficile d'atteindre certains des importants objectifs du développement. Mais les résultats des recherches font aussi valoir que les normes sont à bien des égards légitimes, proposent des façons d'améliorer le processus de normalisation et soutiennent que les mécanismes de l'OMC pourraient servir à redresser des incohérences qui nuisent aux échanges.

Le colloque a également démontré que, quel que soit le degré d'insatisfaction que suscite le système commercial, nombre de pays en développement se servent de l'OMC pour défendre vigoureusement leurs intérêts de deux manières.

D'abord, ils profitent de la souplesse intrinsèque de la politique commerciale et des recours commerciaux. Le fait que plusieurs grands pays à revenu moyen commencent à recourir énergiquement aux mesures de redressement de l'OMC a obligé les habitués de ces mesures—les pays développés—à reconnaître qu'il pourrait être nécessaire d'améliorer les disciplines pour que ces recours ne limitent pas indûment les avantages inhérents au commerce.

Ensuite, ils donnent à leurs stratégies de négociation plus d'ampleur et plus de profondeur, du moins à deux égards :

a) à l'échelle nationale, les positions de principe sont de plus en plus fondées sur les intérêts définis en collaboration avec les intervenants nationaux et sur des recherches crédibles basées sur des preuves. Les capacités dont sont pourvues les ONG pour effectuer des travaux de recherche commerciale, pour discuter de politique commerciale ou pour exercer une influence à ce chapitre, pour diffuser l'information et pour renforcer les capacités des pays en développement sont maintenant mieux reconnues, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la communication et la mise en commun de l'information entre les intervenants des pays en développement si l'on veut que l'élaboration de politiques bénéficie d'un soutien plus complet.

b) au niveau international, ces pays bâtissent des alliances efficaces qui leur permettront d'accroître leur pouvoir de négociation. À cet égard, même les pays en développement les plus grands et les plus dynamiques (surtout la Chine, l'Inde et le Brésil, et peut-être l'Afrique du Sud), qui ont bien développé leur capacité au plan de la diplomatie, de la recherche et de l'élaboration de politiques et qui possèdent le pouvoir de négociation généralement associé à une part de marché vaste et en expansion, sont défiés de « frapper de toute la force » que leur confère leur statut de membre de l'OMC. C'est la décision de ces pays de s'unir pour défendre leurs intérêts communs lors des négociations de l'OMC qui a créé la première impasse à Cancún, mais qui a aussi permis plus tard de faire avancer les négociations. Le consensus atteint en juillet 2004 témoigne sûrement aussi de leur efficacité d'intermédiaires en quelque sorte, puisqu'ils ont défendu la cause du développement aussi vigoureusement que leur propre prospérité et qu'ils ont apparemment persuadé des pays plus petits et plus pauvres de ne pas exercer leur pouvoir de veto au sein de l'Organisation.

Le colloque a laissé de côté nombre de questions que doivent élucider la communauté de recherche internationale et les décideurs de ces pays pauvres : Comment mieux servir les intérêts des pays en développement, ceux des pays les moins avancés plus particulièrement, à l'OMC ou au sein d'autres instances commerciales? Dans quelles conditions ces pays gagneront-ils

véritablement à participer davantage au commerce international? Quelles mesures nationales garantiront que l'accroissement des échanges contribuera à réduire la pauvreté et la privation? Comment l'objectif de croissance économique peut-il être concilié avec ceux du bien-être social et la viabilité écologique?

Les pays en développement « votent avec leur pied » pour accéder à l'OMC. Ils se montrent ainsi sensibilisés à la nécessité d'un système ordonné et universellement accepté de règles commerciales qui leur permettra de toujours tirer parti du commerce. Par ailleurs, les conditions de leur participation à l'OMC sont en train de changer. L'accord-cadre convenu en 2004 sur la poursuite des négociations témoigne de l'influence accrue que les pays en développement exercent au sein de l'OMC. On peut y voir un signe encourageant que toutes les parties se préoccupent sérieusement des déséquilibres qui perdurent au niveau de l'accès aux marchés tout autant que des lacunes que comportent les règles actuelles, et qu'elles présument pouvoir faire les redressements nécessaires collectivement.

Documents présentés au colloque

Les notes biographiques des conférenciers ainsi que les exposés et diaporamas qu'ils ont présentés au colloque peuvent être consultés à l'adresse *http://web.idrc.ca/en/ev-51063-201-1-DO_TOPIC.html* :

Mohsen Helal : *The Challenges of WTO Accession to Middle Eastern Countries* (diapositives)

Miguel Lengyel : *Implementing Uruguay Round Agreements* (diapositives)

Robert Wolfe : *Reform Proposals for the WTO*

John Toye : *The World Trade System: Challenges and Opportunities from a Development Perspective* (diapositives)

Biswajit Dhar : *Agriculture Negotiations from a Developing Country Perspective* (diapositives)

Pedro da Motta Veiga (absent) : *The Development Issue in the Trade Agenda: Lessons from On-going Negotiations* (diapositives)

Dominique Njinkeu : *Negotiating en bloc: Challenges for the African Group in the WTO* (diapositives)

Kamala Dawar : *How NGOs Engage in Multilateral Trade Talks* (diapositives)

Simon Evenett : *Stakeholder Relationships and Knowledge Gaps: The Case of the Singapore Issues* (diapositives)

Veena Jha : *Standards and Trade: Background/Results of the (IDRC) Project* (diapositives)

Jason Potts : *Deepening Participation in Global Trade Governance Through Standards Development and Implementation: The Case of Coffee* (diapositives)

Miguel Lengyel : *Labour Standards and Trade Negotiations : A View from Latin America* (diapositives)

Peter Draper : *Facing Trade Defence Instruments: The South African Case* (diapositives)

Diana Tussie : *Disciplines on Subsidies and Trade Relief* (diapositives)

Le renforcement des capacités pour le développement par le commerce : Aperçus de l'APEC

Pierre Sauvé*

Les 25 et 26 février 2004, le Groupe du renforcement des capacités concernant l'OMC au sein de l'APEC a tenu un atelier de deux jours à Santiago, au Chili, sur le thème « Pratiques exemplaires de renforcement des capacités concernant l'OMC ». Organisé par le gouvernement du Canada en collaboration avec le Secrétariat de l'APEC, l'atelier a réuni un ensemble diversifié de donateurs et de bénéficiaires d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine du commerce pour échanger leurs vues sur la meilleure façon de fournir et d'utiliser l'assistance au renforcement des capacités dans le domaine du commerce. Le présent chapitre donne un aperçu des points saillants de ces deux jours de discussion et propose des orientations pour les travaux futurs.

Introduction

Les organismes bilatéraux et multilatéraux, de plus en plus sensibilisés à la pertinence du commerce pour le développement, ont commencé à mobiliser des ressources considérables pour appuyer l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (AT/RCDC) dans les pays en développement. Sur une période relativement courte, l'AT/RCDC est devenue l'un

* L'auteur est professeur invité à l'Institut d'Études Politiques de Paris; pisauve@hotmail.com. Nous remercions Christopher Burton pour ses nombreuses contributions à l'atelier dans lequel les communications résumées dans le présent rapport ont été présentées. Le présent chapitre est fondé sur un rapport préparé par l'auteur pour le Groupe du renforcement des capacités concernant l'OMC au sein de l'APEC ; les positions exposées ne reflètent pas nécessairement celles du ministère du Commerce international ou du gouvernement du Canada.

des secteurs de l'aide au développement qui connaît la croissance la plus forte, alimentée par les engagements importants de renforcement des capacités souscrits dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'accélération des négociations commerciales régionales et bilatérales, dont bon nombre comportent un volet important d'AT/RCDC.

À l'heure actuelle, le renforcement des capacités fait partie des fondements clés sur lesquels repose l'accord consensuel en vue de la poursuite de nouvelles initiatives d'ouverture des marchés et d'établissement de règles dans le domaine du commerce. Les pays donateurs ont tout intérêt à renforcer les capacités dans le domaine du commerce des pays en développement. Ils peuvent eux aussi avoir avantage à aider les pays en développement à combler les lacunes dans leurs capacités commerciales, à négocier de façon efficace et crédible, à appliquer les accords commerciaux et à respecter les obligations qu'ils ont contractées dans le cadre de ceux-ci. Faute d'une action dans ce sens, nombre de pays en développement risquent de ne plus croire aux vertus de l'ouverture des marchés, de ne plus pouvoir maintenir le niveau de leurs importations et, surtout, de rester dépendants de l'aide étrangère pour leur développement (OCDE, 2001).

Vu l'ampleur des besoins des pays en développement, la multiplicité des négociations commerciales en cours, la portée et la complexité technique croissantes des questions traitées et les fonds limités disponibles en vue de l'assistance, il est essentiel d'utiliser efficacement les ressources disponibles en vue de fournir aux pays bénéficiaires une assistance crédible dans le domaine du commerce. La question traitée ici n'est donc pas la nécessité d'une augmentation considérable de l'« aide au commerce » (qui est acceptée comme un fait), mais plutôt la meilleure manière de fournir cette aide.

La nécessité d'un examen plus rigoureux des aspects les plus difficiles de l'AT/RCDC est devenue plus pressante, peut-on soutenir, à la suite de la réunion ministérielle de Cancún, dont le résultat décevant a fait comprendre que pour redonner une nouvelle vigueur au PDD et le mener à terme, il faudra plus

d'efforts (et des efforts plus efficaces) en matière de renforcement de capacités commerciales ainsi qu'un progrès appréciable en ce qui concerne l'accès aux marchés et les règles régissant le commerce international.

Le présent chapitre est organisé autour de six grands thèmes, formant autant de maillons dans la chaîne de l'AT/RCDC. En traitant les questions en fonction d'un tel continuum, on fait ressortir utilement la nécessité, tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires, d'adopter une approche globale de l'éventail de questions d'AT/RCDC qui pourront se poser au cours du cycle de la politique commerciale/des négociations. Les six thèmes sont les suivants :

(i) évaluation des besoins d'AT/RCDC et établissement de leur priorité;
(ii) intégration de l'AT/RCDC dans la stratégie de développement de l'économie, surtout en fonction des défis d'AT/RCDC dans le contexte de l'accession à l'OMC;
(iii) amélioration de la coordination entre les donateurs;
(iv) définition des pratiques exemplaires en vue du renforcement des capacités d'élaboration de la politique commerciale;
(v) définition des pratiques exemplaires en vue d'améliorer les capacités de mise en œuvre après la négociation et l'accession;
(vi) définition des pratiques exemplaires en vue de l'évaluation des projets d'AT/RCDC.

Trois éléments essentiels pour exploiter les avantages de l'AT/RCDC ne sont traités qu'en passant :

(i) l'amélioration de l'accès aux marchés, sans lequel le renforcement des capacités commerciales n'a qu'une valeur limitée (d'ailleurs, le maintien des obstacles au commerce retardera normalement le développement des capacités commerciales);
(ii) l'expansion des échanges (p. ex., augmenter la capacité d'une économie de fournir les marchés mondiaux et, par là, de tirer avantage de possibilités améliorées d'accès aux marchés);
(iii) l'infrastructure du commerce, comprenant à la fois des éléments matériels (p. ex., routes, ports et services logistiques) et institutionnels (p. ex., administration douanière et normes de produits).

Bien que ces trois éléments soient absents du programme de l'atelier sur lequel le présent chapitre est fondé, on leur a accordé une grande importance à ces trois éléments tant dans les communications présentées à l'atelier que dans les discussions qui ont suivi. Cela illustre une fois de plus la nécessité d'une approche holistique de l'AT/RCDC si elle doit remplir la promesse de développement.

Le contexte

Le commerce en tant qu'instrument de développement

Les gains en ce qui a trait au bien-être qui découleront probablement, selon une analyse empirique, d'une libéralisation plus grande des échanges et de l'investissement sont ordinairement assez importants pour justifier des mesures collectives. La multiplicité des initiatives de libéralisation des échanges en cours aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral atteste de l'acceptation de plus en plus répandue dans le monde du postulat que l'intégration dans les marchés mondiaux sera probablement avantageuse, dans l'ensemble, pour les perspectives de croissance et de développement à long terme d'une économie. Néanmoins, après une décennie où la libéralisation des échanges a pu être recherchée à certains moments presque comme une fin en elle-même, peut-être parce qu'on prenait pour acquis qu'elle occupe une place centrale dans tout programme de développement fondé sur une dynamique de lutte contre la pauvreté à long terme, une abondance de données empiriques indiquent aujourd'hui que les gains découlant de l'ouverture des marchés ne peuvent être cueillis automatiquement; que l'accès amélioré aux marchés, s'il est indispensable, peut ne pas être suffisant pour stimuler la diversification et une croissance tirée par les échanges; et que l'expansion des échanges ne suffit pas à elle seule pour réduire la pauvreté et atteindre les autres Objectifs du millénaire pour le développement convenus par la communauté internationale. Pour que les pays en développement tirent le maximum d'avantages de la libéralisation des échanges, l'expérience indique que l'accès aux marchés doit être accompagné à la fois par des réformes de la politique intérieure et par le renforcement des capacités commerciales.

Qu'entend-on par « renforcement des capacités »?

La question se pose naturellement de savoir ce qu'on entend par les « capacités ». En termes simples, la « capacité » peut se définir comme la capacité de remplir des fonctions, de prévoir et de résoudre des problèmes et de se fixer et d'atteindre des objectifs (PNUD, 2002; CNUCED, 2003). Dans son application au commerce, selon les lignes directrices adoptées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (OCDE, 2001), le renforcement des capacités concerne les moyens d'améliorer la capacité des décideurs, des entreprises et des acteurs de la société civile des pays en développement :

(i) *de collaborer à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie du développement des échanges qui soit intégrée dans une stratégie plus générale de développement national.* À cette fin, il faut que les pays établissent un processus de formulation de la politique commerciale faisant appel à une large participation des parties prenantes, qui permet de fixer des programmes et de définir des objectifs clairs. En termes simples, les pays doivent formuler une vision du rôle que le commerce peut (et ne peut pas) jouer, parallèlement à d'autres politiques, dans la poursuite d'un programme de développement à long terme;

(ii) de participer aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique commerciale nationale, ainsi qu'aux règles et aux pratiques du commerce international, de même que d'en tirer parti. Cela suppose qu'on donne aux pays le pouvoir, au niveau des individus, des institutions et de la société, de devenir des acteurs plus actifs dans l'OMC et les autres enceintes de négociations commerciales de manière à promouvoir leurs propres intérêts commerciaux. En termes simples, les pays doivent endogéniser les connaissances, les compétences et les réflexes d'analyse et de politique nécessaires pour naviguer dans les eaux agitées de la gouvernance économique internationale;

(iii) accroître le volume et la valeur ajoutée des exportations, diversifier les produits et marchés d'exportation et accroître les investissements étrangers propres à créer des emplois et

des exportations. C'est-à-dire améliorer de façon durable la réaction de l'offre dans un pays, en renforçant à la fois l'infrastructure matérielle du commerce et l'environnement commercial (information, politiques de soutien, et institutions) nécessaires pour que les acteurs privés soient en mesure d'exploiter les possibilités commerciales ouvertes par les accords commerciaux et pour que les gouvernements leur fournissent une meilleure assistance.

Des signes de progrès

Malgré l'impression d'immobilité, de controverse et de blocage politique qui se dégage d'une bonne partie des débats publics sur le commerce international, on a beaucoup fait ces dernières années pour répondre à l'appel en faveur d'un volume plus grand et de formes plus ciblées d'AT/RCDC. La plupart des donateurs et des organismes de renforcement des capacités commerciales (tant bilatéraux que multilatéraux) ont considérablement augmenté le volume et la valeur financière de leurs activités d'AT/RCDC. Les donateurs ont également contribué à divers fonds multilatéraux, comme le Fonds global d'affectation spéciale pour le PDD, le Cadre intégré d'assistance liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI) et le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP). L'OMC et l'OCDE ont coopéré pour créer une base de données permettant de suivre l'appui donné aux projets de renforcement des capacités commerciales réalisés dans le cadre du PDD et des Objectifs du millénaire pour le développement.

Des progrès réels ont également été accomplis dans la sensibilisation des milieux qui s'occupent de développement à l'importance du commerce pour le développement et la réduction de la pauvreté. Ainsi, un bon nombre de pays de l'OCDE ont maintenant défini une stratégie particulière en vue d'accroître leurs activités d'AT/RCDC. Et les institutions multilatérales comme la CNUCED et le CCI, ainsi que les banques de développement et les institutions financières actives aux échelons régional et multilatéral (p. ex., le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque asiatique de déve-

loppement et la Banque interaméricaine de développement), ont toutes intensifié leurs efforts et élaboré des programmes et des instruments de financement nouveaux pour répondre à la demande croissante en matière de renforcement des capacités.

Une bonne partie de cette activité consiste en un apprentissage par la pratique au sein des milieux qui s'occupent de commerce et de développement et entre ces milieux, selon un processus permettant de corriger les lacunes inévitables des approches initiales par des ajustements ultérieurs de la nature, de la conception et/ou des modes de prestation des divers instruments de renforcement des capacités.

L'intégration de la double perspective (double mainstreaming) : encore des progrès à réaliser

Si les efforts déployés au cours des dernières années pour relever les défis de l'AT/RCDC sont sans précédent dans l'histoire du système commercial multilatéral, cet accroissement de l'offre d'AT/RCDC est venu répondre à une demande également forte. La question se pose, naturellement, de savoir si cette offre et cette demande ont atteint un point d'équilibre et, dans l'affirmative, si cet équilibre peut être maintenu de façon durable.

Les appels en faveur de l'intégration du commerce dans le processus de développement ont mené à des progrès indéniables, mais on ne peut en dire autant de l'intégration des considérations de développement dans la pratique de la politique commerciale : en d'autres termes, les grands organismes de développement du monde ont mieux réussi, peut-on soutenir, à bâtir des capacités internes de politique commerciale et à sensibiliser à la politique commerciale interne que les ministères du commerce n'ont réussi à intégrer les considérations de développement dans le modus operandi des négociations commerciales internationales. On en trouve une indication, par exemple, dans les progrès modestes réalisés jusqu'à maintenant dans le cadre du PDD (et dans les discussions régionales) sur un certain nombre de questions touchant l'établissement de règles favorables à la lutte contre la pauvreté et l'accès aux marchés, comme l'accès aux marchés agricoles ou le mouvement des fournis-

seurs de services (ce qu'on appelle le commerce des services selon le « mode 4 »). On en trouve une autre indication dans les réponses insuffisantes données jusqu'à maintenant aux appels en faveur d'un traitement global des défis réels de mise en œuvre découlant des divers engagements du Cycle d'Uruguay. On en trouve une autre indication encore dans la lenteur des discussions sur la meilleure manière d'assurer un traitement spécial et différencié dans l'élaboration des règles commerciales (domaine dans lequel, toutefois, les attitudes des pays en développement ont aussi contribué à bloquer l'avancement).

Le processus d'accession à l'OMC constitue un autre exemple des difficultés rencontrées pour intégrer les considérations de développement dans l'élaboration de la politique commerciale. Malgré l'adoption en décembre 2002 de lignes directrices visant expressément les besoins des pays les moins avancés en ce qui concerne l'accession et les défis que leur pose l'accession, ces pays continuent de se heurter, dans un environnement de négociation fortement asymétrique, à de fortes pressions pour souscrire des engagements à l'entrée élevés, et souvent supérieurs au niveau des engagements dans l'OMC (Sauvé, 2004).

Ces diverses indications font ressortir une tension qui se trouve au cœur du débat sur l'intégration des considérations de développement et qui provient de ce que les milieux du commerce et du développement ne partagent pas toujours les mêmes vues au sujet de l'assistance dans le domaine du commerce ou, plus généralement, de la relation (et du lien de causalité implicite) entre le commerce et le développement. Du côté du commerce, on semble souvent plus préoccupé du défi immédiat, à court terme, de la participation effective des pays en développement aux négociations commerciales, du succès de ces négociations, ainsi que du respect des engagements par les pays en développement après les négociations. L'assistance technique ciblée plus étroitement sur le personnel des ministères du commerce et les fonctionnaires des ministères sectoriels responsables des négociations et de la mise en œuvre est ordinairement vue comme le meilleur outil pour atteindre ces objectifs. Simplement, on peut dire que les milieux du commerce s'intéressent

surtout au contenu et aux modalités des négociations et à la mise en œuvre des résultats des négociations.

Du côté du développement, on tend à s'intéresser surtout aux effets positifs à long terme des changements dans la politique commerciale sur des questions comme la croissance économique, le développement durable, la lutte contre la pauvreté et la discrimination fondée sur le sexe. Un large éventail d'instruments de renforcement des capacités conviendra généralement à ces tâches, ciblés sur un éventail également large d'institutions et de parties prenantes dans ces pays. L'assistance technique ne constituera pas nécessairement le meilleur outil, puisque cela dépendra de la capacité de l'économie en développement de contribuer valablement à définir le programme (ce qui ne sera généralement pas le cas dans le contexte de l'accession à l'OMC); d'assurer un accès élargi aux produits et services qui peuvent être intéressants pour les exportations; et/ou de développer la capacité de l'offre, notamment le respect des normes nécessaires pour les produits, pour desservir les marchés d'exportation.

Si, du côté du développement, on se préoccupe évidemment du contenu et des modalités du programme commercial (p. ex. des dimensions du renforcement des capacités touchant les négociations et la mise en œuvre, qui ont une importance centrale), on se préoccupe également, de façon naturelle, des justifications et des autres demandes dans le processus de négociation commerciale. Souvent, les milieux qui s'occupent de développement porteront donc plus attention que les milieux qui s'occupent de commerce à l'évaluation des besoins et à l'établissement des priorités entre eux (c'est-à-dire, à évaluer les gains provenant du commerce par rapport à ceux qu'on obtiendrait en s'attaquant à d'autres défis pressants de développement) et à l'intégration de l'AT/RCDC dans une stratégie de développement national.

Il ne fait aucun doute qu'il faut faire davantage pour assurer un véritable processus d'intégration double entre les milieux du commerce et du développement. Pour intégrer véritablement le développement dans le commerce, il faut dépasser l'approche

habituelle du traitement spécial et différencié et des mesures transitoires de mise en œuvre d'accords individuels (aussi essentielles que soient ces mesures, du fait de la diversité croissante des membres de l'OMC et comme l'ont montré la longueur des débats sur la mise en œuvre découlant du Cycle d'Uruguay). Cette intégration doit se manifester dans la façon dont le programme commercial est établi, dans la conception des règles de fond sur le commerce, surtout dans les nouveaux secteurs, ainsi que dans la conduite d'un audit de développement sur les règles convenues, de préférence avant leur mise en oeuvre.

À cette fin, les pays en développement et les partisans du développement (y compris les organisations de la société civile) dans les pays donateurs doivent renforcer leur influence sur l'établissement du programme et l'élaboration des règles commerciales. Un pas a été fait dans cette direction, par exemple, dans la Déclaration de Doha sur l'accès aux médicaments essentiels. De plus, tout comme les accords commerciaux sont de plus en plus examinés en fonction de l'environnement, on devrait les évaluer aussi dans la perspective du développement. Cela suppose que les milieux du commerce et du développement joignent leurs forces pour élaborer un cadre méthodologique consensuel pour mener ces évaluations. À cet égard, on devrait s'occuper en priorité des pays qui accèdent à l'OMC, particulièrement les pays les moins avancés.

L'intégration du commerce dans le développement va bien au-delà de l'augmentation des budgets de l'AT/RCDC. Il reste beaucoup à faire pour garantir que les aspects qui touchent au commerce soient pris en compte dans les discussions sur le développement en général, comme celles qui portent sur le Processus stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP). Le mécanisme d'examen de la politique commerciale de l'OMC (MEPC) pourrait se révéler utile pour améliorer le lien entre le PSRP et les discussions sur la politique commerciale. Toutefois, pour parvenir à cette amélioration, il faudrait que les examens de la politique commerciale des pays en développement et des pays les moins avancés deviennent plus réguliers.

Les principaux défis dans l'AT/RCDC

Outre la nécessité de mieux réaliser l'intégration double, les dirigeants dans le domaine du commerce et du développement font face à d'autres défis importants pour exploiter les avantages des activités d'AT/RCDC. Le fait que bon nombre de ces défis sont bien connus des praticiens du domaine ne diminue en rien leur importance comme obstacles potentiels à l'établissement d'un juste équilibre entre le programme de politique commerciale d'un pays donateur et les besoins du pays bénéficiaire de même qu'entre la fourniture de renforcement des capacités de négociation à court terme et le soutien des activités de développement à long terme. On peut énumérer onze de ces défis :

(i) Le défi de la coordination et de la cohérence – faire en sorte que les principaux acteurs intervenant dans la fourniture et la réception de l'AT/RCDC aient des priorités, des mécanismes de fonctionnement et des échéanciers convergents dans l'ensemble, et que la fourniture de l'AT/RCDC corresponde à une division claire du travail entre les divers organismes, en fonction de leurs avantages comparatifs.

(ii) Le défi de l'adaptation au contexte spécifique– veiller à ce que la conception de l'AT/RCDC réponde aux besoins définis par les bénéficiaires plutôt qu'au programme d'accès aux marchés des pays donateurs (ce qu'on appelle « l'AT/RCDC tirée par l'offre »).

(iii) Le défi de la neutralité – faire en sorte que les fournisseurs d'AT/RCDC provenant (ou financée par) des organisations multilatérales et régionales offrent un conseil objectif adapté à la réalité des pays bénéficiaires en matière de développement plutôt que dicté par les intérêts ou les préférences idéologiques ou politiques des organismes dispensateurs. Un moyen de favoriser la neutralité serait d'encourager les donateurs bilatéraux à gérer leurs fonds d'affectation spéciale pour l'AT/RCDC sur une base d'aide non liée.

(iv) Le défi de la diversité – tout en évitant les doubles emplois coûteux, veiller à ce que les pays bénéficiaires aient accès à une diversité d'opinions sur les options de politique en

étant exposés aux points de vue et analyses de chercheurs universitaires, de groupes de recherche indépendants, d'instituts de formation, d'organismes de la société civile et du secteur privé. Plus le conseil est « du cru » ou fondé sur l'expérience de partenaires régionaux, plus il y a de chances qu'il réponde au contexte spécifique. Délier l'ATDC fournie par les fonds d'affectation spéciale pourrait être l'un des moyens de diminuer la recherche de conseil favorable par le bénéficiaire.

(v) Le défi de la durabilité – veiller à ce que les personnes, les connaissances et les compétences nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie commerciale nationale inspirée par la lutte contre la pauvreté restent sur place lorsque les donateurs mettent un terme aux projets d'assistance ou modifient leurs priorités de financement.

(vi) Le défi de l'exploitation du levier régional – dans la mesure du possible, exploiter les ressources et l'expertise des institutions d'intégration régionale et des réseaux de recherche régionaux sur les politiques en vue de favoriser une meilleure adaptation au contexte spécifique et de réaliser des économies d'échelle et de gamme dans la prestation de l'AT/RCDC.

(vii) Le défi de la capacité d'absorption – veiller à ce que l'offre d'AT/RCDC soit fonction, en gros, de la capacité administrative des pays bénéficiaires d'absorber cette assistance et de la pertinence/priorité globale des projets d'AT/RCDC pour les bénéficiaires. En particulier, il faut prendre soin de ne pas surcharger les organismes administratifs des pays en développement avec des exigences de procédure et de rapport compliquées.

(viii) Le défi de la prise en charge – faire en sorte que les pays en développement prennent l'initiative dans la définition de leurs besoins et l'articulation d'un calendrier approprié des projets de renforcement de capacités dans le domaine du commerce sur l'ensemble du cycle des négociations commerciales et de la mise en oeuvre.

(ix) Le défi de la complémentarité – faire en sorte que les politiques de développement sociales, budgétaires, de

l'infrastructure et du secteur privé soient alignées et organisées de manière à complémenter la libéralisation du commerce et de l'investissement.

(x) Le défi du caractère global – veiller à ce que l'AT/RCDC soit conçue en vue d'aider les pays en développement à chaque stade du cycle de la politique commerciale, compte tenu du fait que les besoins d'AT/RCDC auront tendance à diverger, à la fois dans le temps, à mesure qu'émergent de nouveaux problèmes et de nouvelles priorités de politique, et entre pays se trouvant à des niveaux différents de développement économique et institutionnel.

(xi) Le défi de la gestion des attentes – veiller à ce que les pays bénéficiaires comprennent clairement ce que la libéralisation des échanges et les règles commerciales peuvent et ne peuvent pas accomplir pour régler les problèmes de développement à long terme et déterminer l'ensemble le plus approprié d'instruments de politiques pour les objectifs de politique.

L'analyse de la justification : évaluation des besoins, établissement de priorités et élaboration de la politique commerciale

La définition des besoins est l'un des plus grands défis que doivent relever les économies en développement ayant des capacités limitées dans le domaine de la politique commerciale. De façon paradoxale, un certain niveau de capacités dans le domaine de la politique commerciale est nécessaire pour déterminer sur quels points il faut améliorer les capacités. De plus, les besoins des économies, et la réponse à apporter à ces besoins au moyen de l'AT/RCDC, varient selon les niveaux de développement des économies et leur niveau d'intégration dans les marchés régionaux ou mondiaux.

Une fois les besoins définis, l'établissement d'une priorité entre ceux-ci compte tenu de la rareté des ressources et des priorités changeantes des négociations internationales représente un défi supplémentaire. Les besoins prioritaires doivent ensuite être mis en correspondance avec l'assistance proposée par les donateurs, qui ont leurs propres priorités, contraintes et préférences.

Comme le cycle de la politique commerciale commence naturellement avec la définition des besoins d'AT/RCDC, l'interaction étroite avec les donateurs et les organismes qui ont une présence forte dans les pays bénéficiaires revêt une importance particulière. Concrètement, cela signifie que des institutions comme le PNUD, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, ainsi que les donateurs individuels de pays de l'OCDE, peuvent être comparativement mieux placés que les organisations établies à Genève ou les ministères du commerce des pays donateurs pour fournir les formes d'AT/RCDC voulues pour lancer le cycle de négociation et situer le commerce dans le cadre plus large du développement.

Élaborer une vision de la contribution du commerce au développement

Malgré les défis énumérés ci-dessus, on ne peut échapper au fait que les économies en développement, pour participer pleinement aux négociations commerciales, doivent définir leurs intérêts offensifs et défensifs, bâtir un consensus national sur les positions en découlant, identifier les alliés et définir les compromis acceptables dans l'environnement plus large des négociations. L'expérience indique qu'aucune économie n'a réalisé de gains substantiels en matière commerciale sans un cadre efficace de politique commerciale. Les économies doivent décider pour elles-mêmes le rôle qu'elles voient pour le commerce dans leurs chemins de développement. Elles doivent ensuite acquérir la capacité institutionnelle de transposer cette vision dans des positions en vue des négociations commerciales et dans des politiques conçues pour exploiter les avantages découlant des possibilités ouvertes par ces négociations et pour atténuer les risques de recul inévitables.

La définition des besoins des économies en matière de politique commerciale et l'établissement des priorités pour ces besoins sont devenus beaucoup plus difficiles au cours des dernières années en raison de la portée élargie du programme commercial et du fait que le système commercial multilatéral fonctionne aujourd'hui sur la base d'un engagement unique. Cela

suppose que les membres de l'OMC, quel que soit leur niveau de développement, ont un intérêt dans tous les accords multilatéraux de l'OMC et doivent consacrer à tous ces accords des efforts de négociation et des ressources de mise en œuvre malgré le fait que tous ces accords n'ont pas tous la même pertinence par rapport au développement (Barrett, 2004).

Ce défi est particulièrement imposant pour les pays les plus pauvres du monde. Plusieurs d'entre eux sont actuellement candidats à l'accession à l'OMC et doivent également répondre aux appels de leurs partenaires commerciaux, dans le contexte aussi bien du PDD que d'un nombre toujours croissant de négociations bilatérales et régionales, en faveur d'un élargissement de la portée substantielle du système commercial à une gamme de nouvelles questions relatives au commerce découlant de la mondialisation.

La promotion d'une position pour l'ensemble du gouvernement

Pour obtenir le soutien d'une vision de politique commerciale, il faut non seulement des efforts déterminés pour atteindre les principales parties prenantes, mais aussi une coordination étroite entre les ministères. On récoltera le fruit de ces efforts à la fois dans la conduite des négociations, les responsables du commerce ayant de plus en plus besoin de faire équipe avec les fonctionnaires des ministères responsables et les organismes de réglementation pour s'acquitter de leurs fonctions correctement (et en phase avec la situation de leurs pays sur le plan de la réglementation et du développement) et dans la phase de mise en œuvre qui suit, étant donné les modifications des lois et règlements nationaux qu'impliquent souvent les accords commerciaux.

Il semble que c'est souvent dans les ministères responsables qu'on comprend le moins les engagements en matière de commerce et les règles qui y sont liées, ainsi que leur incidence sur les programmes de développement sectoriels des pays. En n'établissant pas la liaison avec les ministères responsables, on risque d'éveiller des soupçons et de nourrir une circonspection en matière de politiques qui peuvent finir par miner la stratégie de négociation d'une économie. Il est également important qu'il

existe, dans les pays bénéficiaires, un dialogue régulier et structuré entre les ministères du commerce et du développement, chacun ayant ses propres canaux de communication avec les donateurs et institutions clés qui interviennent dans les activités d'AT/RCDC. L'intensification de ce dialogue peut être particulièrement importante dans la phase d'évaluation des besoins, pour établir clairement un plan détaillé à long terme de renforcement des capacités et éviter ainsi les pièges du double emploi et des projets d'AT/RCDC tirés par l'offre (Songco, 2004).

Une coordination intragouvernementale efficace dépend en premier lieu du flux, entre les divers ministères intéressés et avec les autres niveaux d'administration (infranationale, locale et municipale), de l'information pertinente à la conduite des négociations et qui devrait alimenter les positions nationales (offensives ou défensives). Il importe également que les responsables de la mise en œuvre et de l'application des résultats soient présents à la table de négociation.

L'importance cruciale de la participation des parties prenantes

Le programme commercial actuel, dont une bonne partie s'est déplacée « derrière la frontière », intéresse non seulement les spécialistes de la politique commerciale, mais aussi une multiplicité de parties prenantes, dont un nombre important et croissant de fonctionnaires de ministères sectoriels, d'organismes de réglementation et d'ordres infranationaux de gouvernement, les entreprises, la société civile et les parlementaires. Étant donné que la politique commerciale a une incidence sur presque tous les aspects de la politique de l'État, il est essentiel que la stratégie d'une économie en matière de politique commerciale, sa vision du commerce, repose sur un processus continu de participation et de consultation locales entre les principales parties prenantes, au sein des administrations et au sein des régions.

De nombreuses économies ont appris au cours des ans à le faire de manière efficace, en établissant des canaux de dialogue continu, dans les deux sens, avec les principaux partisans du commerce et du développement. Ces canaux de communication présentent de nombreux avantages pour une économie : ils peu-

vent l'aider à définir plus facilement ses intérêts offensifs et défensifs dans les négociations; à mesurer le degré d'appui politique pour les propositions de réforme; à déterminer les meilleures stratégies en ce qui concerne le calendrier; à définir et à prévoir les effets distributifs de diverses options en matière de politique; à encourager un dialogue sur les coûts et les avantages d'autres options en matière de politique et d'autres stratégies de négociation; et, point essentiel, à détecter rapidement les points de blocage dans la mise en œuvre ou du côté de l'offre, ce qui permet de tenir compte des besoins d'AT/RCDC dès le commencement des négociations commerciales plutôt que (trop) tard dans le processus. La réalisation correcte de cette séquence peut être essentielle pour générer rapidement de premiers succès découlant de l'ouverture des marchés, élément clé pour assurer un large appui à un engagement à long terme de réforme de la politique.

Endogéniser la capacité d'analyse dans le domaine du commerce

Pour relever les défis de la prise en charge, de la durabilité et de l'adaptation au contexte spécifique qui ont été indiqués auparavant, il peut être indispensable d'entretenir et de soutenir les réseaux de recherche locaux (et régionaux) qui relient les universités, les groupes de recherche et les instituts de recherche locaux et les autres organismes non gouvernementaux. Il va de soi que cela ne se fait pas du jour au lendemain; l'expérience enseigne qu'il faut veiller à assurer le financement à long terme de ces réseaux, sans quoi bon nombre d'entre eux ne pourraient simplement pas survivre en raison de la rareté de ressources nationales ou régionales pour la recherche sur la politique. Comme les exemples relatés dans l'encadré 1 ci-dessous le suggèrent, les avantages découlant, tant pour le commerce que pour le développement, d'un tel ciblage de ces activités au moyen de l'AT/RCDC seront probablement considérables à la fois sur le plan national et sur le plan régional.

Encadré 1. Investir dans les capacités locales de recherche : initiatives de la Banque mondiale

Un exemple de réussite d'un programme combinant le soutien aux capacités de recherche et la formation nous est fourni par le programme d'assistance de la Banque mondiale à l'accession de la Chine à l'OMC au cours des cinq dernières années, réalisé avec l'appui du gouvernement italien. La Banque s'est fortement appuyée sur les institutions partenaires locales pour fournir la formation et a largement utilisé le télé-enseignement pour rejoindre les provinces occidentales du pays. Plus de 1 800 fonctionnaires, cadres et universitaires ont été formés dans 16 cours face à face et à distance aux échelons national et provincial. En parallèle, l'unité de recherche de la Banque travaillait avec les universités locales et les autres partenaires à un projet de recherche soutenu sur le thème « L'accession à l'OMC, la réforme de la politique et la réduction de la pauvreté en Chine », dont la production abondante est à la disposition du public sur Internet. Les économistes chinois étaient étroitement associés à la fois au travail de recherche de la Banque et au programme de formation parallèle de l'Institut de la Banque mondiale (IBM). Aujourd'hui, ces chercheurs sont capables de produire des études de haute qualité indépendamment et de les présenter dans des conférences internationales et des séminaires de l'IBM. En travaillant avec les chercheurs locaux et en « formant les formateurs », la Banque estime que son programme a contribué à bâtir une équipe de chercheurs, de conseillers et de formateurs hautement qualifiés, et, de façon indirecte mais efficace, par l'entremise de ces canaux, a contribué à permettre à la Chine de gérer avec succès son accession à l'OMC et son intégration dans l'économie mondiale.

L'IBM et l'unité de recherche sur le commerce de la Banque mènent également ensemble un programme à long terme, avec le soutien du Royaume-Uni et des Pays-Bas, pour améliorer la qualité et la pertinence par rapport à la politique des travaux dans le domaine du commerce des chercheurs des pays en développement et pour renforcer leurs liens avec les décideurs. Les principaux bénéficiaires au cours des trois dernières années ont été deux réseaux de recherche d'Afrique (le *CREA* et le *SATRN*) et les grandes universités chinoises; un soutien a également été fourni aux réseaux de recherche en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en Asie du Sud et récemment, dans la région de l'ANASE. Le soutien de la Banque à la recherche sur le commerce effectuée par le Consortium pour la recherche économique en Afrique a pris notamment les formes suivantes : contributions financières aux activités du réseau, conseil sur son programme d'activité, examen par des pairs et externe des études d'analyse et des études sur la politique, participation de son personnel à ses ateliers de politique pour spécialistes et dirigeants aux échelons national et régional et à ses cours de formation technique. Les travaux du réseau ont profité considérablement de l'établissement de liens avec les chercheurs de la Banque, particulièrement

dans le domaine du commerce des services et des normes de produits, et avec les experts agricoles de la Banque dans le domaine du commerce agricole. Les chercheurs de l'AERC ont également été invités par l'IBM et l'OMC pour jouer le rôle de personnes-ressources dans plusieurs activités de formation et par la Banque pour contribuer à diverses études sur le commerce. Le CREA a travaillé en collaboration étroite avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et avec l'Union africaine dans leurs efforts pour établir des positions communes sur diverses questions commerciales, et plusieurs chercheurs occupent des postes importants de conseillers dans leurs pays auprès des négociateurs et des décideurs dans le domaine du commerce. Un troisième exemple concerne le soutien fourni aux pays de la région de l'Asie du Sud-Est qui participent à des négociations sur le commerce de services au sein de l'ANASE, entre l'ANASE et d'autres pays asiatiques et dans le cycle de Doha. À la demande du président de la réunion des dirigeants économiques de l'ANASE, l'IBM soutient, depuis le milieu de 2003, les capacités d'un groupe de chercheurs et de conseillers locaux dans le domaine du commerce, l'ASEAN Economic Forum (AEF), en vue de l'analyse des conséquences de diverses stratégies de libéralisation. La recherche actuelle cherche à comprendre les principaux obstacles rencontrés par les fournisseurs de services de l'intérieur et de l'extérieur de la région; à évaluer les avantages et les coûts de l'ouverture des marchés de services à une plus grande concurrence étrangère et à définir des domaines en vue d'un engagement international aux échelons régional et multilatéral.

Source : Zanini (2004)

Le contenu et les modalités : renforcer les capacités de négocier et de mettre en œuvre des accords commerciaux

Les accords découlant du Cycle d'Uruguay, du fait qu'ils forment un engagement unique, ont fait assumer aux pays développés un large éventail d'obligations à l'endroit des pays en développement qui vont bien au-delà des traditionnelles mesures à la frontière de l'ancien GATT, et leur ont fait accepter des disciplines ayant une incidence beaucoup plus vaste sur le développement. On ne peut guère contester qu'au cours des années récentes, l'AT/RCDC est mieux arrivée à mener un certain nombre de pays en développement au point où ils sont en mesure d'élaborer une stratégie commerciale nationale et à la promouvoir dans les négociations. Mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont prêts à mettre en œuvre les accords commerciaux conclus. Cela ne garantit pas non plus la disponibilité de ressources pour faire face aux coûts récur-

rents potentiellement élevés que les nouvelles règles commerciales entraînent ordinairement (p. ex., la nécessité d'établir ou de renforcer les organismes de régulation à la suite de la libéralisation du secteur des services ou d'appliquer une protection plus étendue de la propriété intellectuelle). Le fardeau administratif et financier lié au respect des obligations contractées dans le cadre de l'OMC tend à être spécialement lourd pour les pays qui accèdent à l'OMC, en particulier les pays les moins avancés, parce qu'il est presque certain qu'il comportera des engagements de grande portée dans le domaine de la réforme du droit matériel, de la réforme des institutions et du contrôle judiciaire (Mitchell, 2004).

De plus, le coût de mise en œuvre des accords de l'OMC n'est pas lié seulement à la conformité juridique. Le gros du coût comprend les mesures et coûts accessoires pour mettre en œuvre les accords de façon efficace ainsi que les diverses mesures accessoires, de soutien nécessaires pour exploiter tous les avantages potentiels de la libéralisation. Ces coûts et ces besoins de renforcement des capacités seront divers et varieront en fonction de la situation du pays et devront, dans un environnement où les ressources sont limitées, être évalués par rapport à des priorités nationales concurrentes (et parfois plus impérieuses du point de vue du développement) (Finger et Schuler, 2001; Prowse, 2002).

Toutefois, les résultats de la négociation et de la mise en œuvre efficaces d'accords peuvent être suffisamment grands pour que les économies en développement soient justifiées d'emprunter auprès des banques de développement multilatérales pour financer leurs efforts de renforcement de capacités. Cette question a revêtu une importance plus grande ces derniers temps par suite de la baisse du volume d'aide à fonds perdus pour l'AT/RCDC. D'ailleurs, bon nombre de pays en développement en sont venus à penser que la meilleure stratégie est peut-être de contracter de petits emprunts remboursables pour faire face aux défis pressants de renforcement des capacités d'une manière globale, au lieu de procéder à la pièce, d'attendre de l'aide à fonds perdus et de risquer de perdre un temps précieux pour la préparation de négociations commerciales ou pour s'occuper de la mise en œuvre à la suite des négociations.

Les institutions financières internationales (au niveau tant régional que multilatéral) ont récemment intensifié leurs activités et programmes de prêts visant à aider les pays emprunteurs à se préparer en vue de négociations et des ajustements structurels découlant de la libéralisation réciproque (y compris, dans certains cas, à la perte des préférences commerciales traditionnelles). Si cette assistance peut jouer un rôle important pour aider les pays en développement à faire face aux conséquences négatives de l'ouverture des marchés, il subsiste des questions en ce qui concerne les conditions optimales des prêts pour l'AT/RCDC. L'emprunt pourrait être le plus approprié à l'égard des activités de promotion du commerce et de soutien du secteur privé visant à renforcer la réaction de l'offre; l'aide à des conditions libérales semblerait mieux adaptée aux efforts à long terme de formation de fonctionnaires, de soutien de réseaux de recherche et de renforcement des institutions commerciales et de réglementation nationales et régionales.

Encadré 2. Les « pratiques exemplaires » de la CNUCED pour le renforcement des capacités concernant l'OMC

- Soutenir les positions proactives des négociateurs des pays en développement.
- Veiller à ce que l'assistance soit tirée par la demande et sur mesure, correspondant aux besoins particuliers des bénéficiaires; éviter les programmes uniformisés.
- Coopérer avec les institutions internationales, régionales et nationales afin de favoriser la diversité des points de vue.
- Évaluer les incidences par rapport à des références qualitatives et quantitatives.
- Être souple pour adapter les modalités de l'assistance et cibler les besoins à court terme et à long terme selon les objectifs poursuivis dans chaque opération.

Source : Tortora (2004)

Autres défis d'AT/RCDC : capacité d'approvisionnement, coordination des donateurs et évaluation

Renforcement de la capacité d'approvisionner les marchés étrangers

Pour tirer avantage de l'ouverture des marchés à l'étranger, il faut ordinairement que les pays en développement diversifient leurs gammes de produits, augmentent la valeur ajoutée dans leurs chaînes de production, adaptent leurs produits aux marchés d'exportation (notamment en relevant les normes de quali-

té pour satisfaire aux règles de certification à l'étranger), améliorent leur infrastructure liée au commerce (notamment les systèmes de transport et les services logistiques), et simplifient les formalités douanières.

Les gouvernements, le secteur privé et les partenaires de développement doivent inventer de nouvelles façons de travailler ensemble pour encourager des réponses concurrentielles en matière d'offre. Selon les leçons de l'expérience, on peut obtenir d'importants gains de performance dans le commerce si l'on cible l'aide au développement vers les institutions et procédés intermédiaires (ce qu'on appelle le niveau « méso »), comme les associations du secteur privé, les structures de soutien aux PME et le dialogue public-privé. On trouvera dans l'encadré 3 ci dessous la description d'un exemple de bonne pratique dans ce domaine, dans lequel on peut voir aussi bien un instrument de renforcement des capacités commerciales qu'un modèle d'activités axées sur le commerce.

Encadré 3. Le Fonds de développement du secteur privé du Mékong (MPDF)

Le MPDF est un programme financé par plusieurs donateurs et géré par la Société financière internationale. Il encourage le développement du secteur privé au Cambodge, au Vietnam et au Laos, en fournissant de l'assistance technique aux petites et moyennes entreprises (PME) pour obtenir du financement de projet, en fournissant une assistance technique aux organisations intermédiaires qui fournissent des services essentiels aux PME et en appuyant des mécanismes de dialogue sur la politique entre le public et le privé.

Le MPDF a notamment lancé, il y a peu, la Business Association Support Initiative (BASI) au Vietnam. Ce projet qui répond aux besoins locaux vise à améliorer la capacité des associations commerciales par la formation à la gestion, l'assistance en vue de l'élaboration de plans d'action stratégiques et la promotion de liaisons avec des organisations homologues dans d'autres pays.

Source : Zanini (2004a).

Le renforcement de la coordination entre donateurs

Étant donné la vaste gamme de questions qui se pose dans le renforcement des capacités commerciales et l'ampleur des réformes dont ont besoin les pays en développement, aucun organisme ne possède la compétence ou les ressources lui permettant d'entreprendre le travail seul. Il faut une collaboration entre les donateurs bilatéraux, pour assurer la cohérence des politiques promues par les principaux fournisseurs d'assistance au commerce et l'établissement d'un bon calendrier pour celles-ci, et pour créer un large appui en faveur de la réforme du commerce dans les pays en développement.[1]

La fourniture d'AT/RCDC intéresse une grande diversité d'acteurs aux niveaux national, bilatéral, régional et multilatéral. Cette multiplicité d'acteurs soulève trois groupes de questions. D'abord, les donateurs possèdent des avantages comparatifs différents du point de vue de leur expérience, de leurs ressources et de leur objectivé dans le domaine du commerce et/ou du développement. Ensuite, la coordination de l'assistance provenant de sources différentes pose un défi tant pour les bénéficiaires que pour les donateurs. Troisièmement, il faut que l'AT/RCDC soit coordonnée avec les programmes d'assistance dans d'autres secteurs, comme la stabilité économique, la coopération dans la réglementation et la lutte contre la pauvreté. Avec une coordination efficace, toutefois, l'AT/RCDC fournie à une économie particulière peut engendrer des synergies de sorte que l'impact global sera plus grand que la somme des avantages découlant de chacun des projets.

Divers facteurs font obstacle à une coordination efficace : la rareté globale constante des ressources; la diminution de l'aide à fonds perdus; les différences de cultures institutionnelles et en matière de politique commerciale entre les organismes; les intérêts nationaux en concurrence; et la difficulté fondamen-

[1] Le PDD met l'accent sur la coordination de l'AT/RCDC i) au niveau national dans les économies bénéficiaires; ii) au niveau des organismes et iii) au niveau international, entre les donateurs bilatéraux par les mécanismes établis entre l'OMC et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

tale de divorcer l'AT/RCDC d'un pays donateur de ses propres intérêts concernant l'accès aux marchés. On a également le sentiment que les efforts de coordination ont été un peu désordonnés, des acteurs clés fournissant des vagues sporadiques de réponses aux besoins perçus à un moment donné (Rolian, 2004).

On peut faire une distinction utile entre : i) la coordination entre fournisseurs du même type d'AT/RCDC (p. ex., dans le domaine du commerce des services, entre l'OMC, la CNUCED ou la Banque mondiale), et ii) la coordination entre fournisseurs de types différents d'AT/RCDC (p. ex., le renforcement des capacités de négociation par rapport à l'amélioration de la réaction de l'offre des pays). Si la coordination semble être nécessaire et faisable dans le premier cas, on peut s'interroger sur la possibilité de réaliser un degré élevé de coordination d'une multiplicité de fournisseurs de services non « similaires ».

L'évaluation de la valeur ajoutée de l'AT/RCDC : un art plutôt qu'une science

Jusqu'à récemment, l'assistance au commerce a souvent été fournie un peu au hasard (Saez, 2004), en dehors d'un cadre cohérent de développement économique et de lutte contre la pauvreté, sans guère d'évaluation systématique des résultats.

Il existe toutefois des indications d'un intérêt croissant pour la question de l'évaluation de l'AT/RCDC, plusieurs donateurs bilatéraux ayant entrepris des examens ambitieux de leurs propres programmes bilatéraux et de leur participation à des programmes multilatéraux. En particulier, le passage à une gestion axée sur les résultats pour l'aide au développement et l'intégration des considérations de développement dans les négociations commerciales font monter les attentes d'évaluation de l'aide et semblent donc exercer une pression plus forte sur les décideurs pour qu'ils relèvent ces défis. Il reste toutefois qu'il n'existe pas encore de cadre unifié pour l'évaluation de l'AT/RCDC (Solignac Lecomte, 2004).

L'évaluation de projet est un outil important pour maximiser l'efficacité de l'aide au développement, permettant d'affecter les ressources là où elles peuvent être le mieux utili-

sées et de faire en sorte que les projets atteignent leurs objectifs. L'évaluation est essentielle pour améliorer : i) l'efficacité de l'aide au commerce; ii) la reddition de compte aux bénéficiaires; et iii) la reddition de compte aux contribuables des pays donateurs. Les projets d'AT/RCDC posent des défis du point de vue de l'évaluation : ils sont souvent dépourvus d'extrants concrets, ils sont aux prises avec des problèmes chroniques de pénurie de données, ils s'adressent habituellement à des institutions qui ne mesurent pas leur succès quantitativement, ils posent des problèmes insurmontables d'attribution (p. ex., ils ne sont que l'un des nombreux facteurs pouvant influer sur la performance commerciale) et ils auront ordinairement des effets qui ne seront visibles qu'à long terme. Comme dans le cas de la coordination entre les donateurs, il y a la difficulté additionnelle de distinguer les besoins d'évaluation et les outils de mesure selon les divers types d'activités d'AT/RCDC (p. ex., il peut être comparativement plus facile d'évaluer les changements dans la performance du point de vue de l'offre/des exportations que dans la performance du point de vue institutionnel).

Les problèmes relevés ci-dessus ne sont guère propres au renforcement des capacités commerciales. Aussi, les milieux de la politique commerciale ont-ils encore beaucoup à apprendre de l'expérience, des outils et des méthodes d'évaluation qui ont été élaborés et employés dans d'autres secteurs de l'aide au développement.

Conclusions

À partir de l'analyse qui précède, on peut distinguer cinq domaines dans lesquels la poursuite des travaux d'analyse pourrait donner des gains importants en matière de commerce et de développement :

(i) définir des pratiques exemplaires dans des consultations avec de nombreuses parties prenantes;
(ii) définir des pratiques exemplaires en matière de coordination intragouvernementale;
(iii) charger un groupe formé d'experts éminents en matière de commerce et de développement d'établir un cadre métho-

dologique en vue d'effectuer l'audit de développement des accords commerciaux;

(iv) élaborer une liste d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs en vue d'évaluer l'efficacité de l'AT/RCDC;

(v) institutionnaliser un dialogue de haut niveau annuel sur l'AT/RCDC entre les milieux du commerce et du développement.

Les résultats découlant de la transposition des pratiques exemplaires dans le domaine de la définition des besoins et de l'établissement de priorités entre ceux-ci seront probablement importants. L'établissement d'activités de formation, les études de cas accessibles sur le Web et les listes pour l'étude et l'adaptation locales des mécanismes de consultation des parties prenantes ont donné de bons résultats dans certains pays.

Un ensemble similaire de guides ou de listes pratiques pourrait également être utile en ce qui concerne les canaux de communication et les modalités de coordination de politique employés dans le contexte de la coordination intragouvernementale.

Un cadre méthodologique en vue d'effectuer un audit du point de vue du développement d'accords commerciaux éventuels au niveau d'un pays (y compris un accord éventuel sur le PDD) pourrait se révéler particulièrement utile pour aider les membres de l'OMC à respecter les lignes directrices relatives à l'accession des PMA, adoptées en décembre 2002. Ce cadre concentrerait l'attention sur les dispositions visant à faciliter l'inclusion des pays en développement dans le système mondial d'élaboration des règles, notamment par le moyen des éléments suivants : i) des périodes appropriées de transition et d'examen; ii) une évaluation du coût par rapport à la disponibilité des ressources pour aider à renforcer la capacité de mettre en œuvre des accords de l'OMC; et iii) une analyse et des recommandations à propos de la mise en séquence de la politique commerciale pour respecter les engagements souscrits dans le cadre de l'OMC dans le contexte du processus de développement global d'un pays.

Étant donné la relative nouveauté du programme d'AT/RCDC, on n'a guère fait de progrès concrets dans la définition de moyens solides d'évaluer la qualité et l'efficacité des activités d'AT/RCDC et de mesurer leur contribution concrète au processus de développement. Il pourrait être utile de compiler une liste d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour les besoins de l'évaluation de l'AT/RCDC.

Enfin, une réunion annuelle des fonctionnaires du commerce et du développement, au niveau des sous-ministres, en vue de discuter de l'évolution du programme d'AT/RCDC en fonction des changements de priorité et de ressources, ainsi que de l'avancement des négociations bilatérales, régionales et multilatérales, pourrait favoriser une coordination des efforts qui a trop souvent fait défaut dans le passé.

Sources

Araoz, Mercedes (2004). Best Practices for Building Trade Policy Formulation: two cases, Présentation à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (26 février).

Barrett, Charles (2004). Notes en vue d'une allocution à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC (en anglais), Santiago, Chili, (25 février).

CNUCED (2003). Développement des capacités – Note du Secrétariat de la CNUCED, Genève, Nations Unies, TD/B/50/9, (27 août).

Devlin, Robert (2004). Trade-Related Capacity Building (TRCB) for Latin America and the Caribbean (LAC): General Vision of Importance of TRCB for LAC, Présentation à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (25 février).

Finger, J.M. et P. Schuler (2000). « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge », dans The World Economy, vol. 24, p. 1097-1108.

ICTSD (2003). Assistance technique et renforcement des capacités, Dossiers sur le cycle de DOHA – Le Point sur Cancún, vol. 2, n° 12, (août), Genève, ICTSD.

Mitchell, Arthur M. (2004). Implementing WTO rules: the importance of law reform, Communication présentée à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (26 février).

OCDE (2003). Le renforcement des capacités commerciales : un élément essentiel pour le développement, Synthèses, Paris, OCDE, (août).

OCDE (2001). Les directives du CAD : Renforcer les capacités commerciales au service du développement, Paris, OCDE.

PNUD (2002). Les capacités pour le développement : Nouvelles solutions aux vieux problèmes, New York, PNUD et Earthscan.

Prowse, Susan (2002). « Mechanisms for Trade-Related Capacity Building and Technical Assistance after Doha », dans The World Economy, vol. 25, n° 9, (novembre).

Rolian, Paul (2004). TA Provider Coordination, Notes en vue d'une allocution à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (26 février).

Saez, Sebastian (2004). Notes en vue d'une allocution à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC (en anglais), Santiago, Chili, (25 février).

Sauvé, Pierre (2004). Economic impact and social adjustment costs of accession with particular focus on Cambodia and Nepal: regional implications, Communication rédigée pour Regional Policy Dialogue: Facilitating the Accession of Developing Countries to the WTO, Bangkok, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, (1er avril).

Solignac Lecomte, Henri-Bernard (2004). Evaluating trade capacity building: Why? How?, Communication présentée à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili (26 février).

Songco, Margarita R. (2004). Coordination on the Provision of TRTA/CB, Communication présentée à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (25 février).

Tortora, Manuela (2004). Integrating Trade-Related Technical Cooperation into National Development Strategies: UNCTAD's Experience, Communication présentée à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (25 février).

Zanini, Gianni (2004). Assessing and Prioritizing TRTA/CB Needs, Notes en vue d'une allocution à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (25 février).

Zanini, Gianni (2004a). Best Practices for Building Trade Policy Formulation Capacity, Notes en vue d'une allocution à l'Atelier de l'APEC sur le renforcement des capacités concernant l'OMC, Santiago, Chili, (26 février).

Cadre pour la réduction de la pauvreté au moyen du renforcement des capacités liées au commerce

Blanka Pelz*

Introduction

Les pays en développement s'intègrent de plus en plus à l'économie mondiale et s'engagent davantage dans le système de commerce multilatéral afin de promouvoir la croissance économique et le développement durable. Le commerce et les politiques commerciales sont liés de façon importante à la réduction de la pauvreté, parce qu'ils ont des répercussions sur l'agriculture, le développement rural, la santé, l'éducation, le travail et l'emploi, l'accès à la technologie, l'environnement et la culture. Il n'est donc guère surprenant que les organismes d'aide internationale cherchent actuellement à adapter leurs programmes de développement international afin d'aider les pays en développement à renforcer le genre de capacités dont ils ont besoin pour utiliser plus efficacement le commerce comme élément central de leurs politiques de développement économique.

Depuis 2001, le Canada a fourni, pour appuyer l'assistance technique et le renforcement des capacités liées au commerce (AT/RCLC), plus de 310 M$CAN, dont 91 pour cent provenaient de l'ACDI. Cette somme représente non seulement un montant important en soi, mais également une augmentation considérable des dépenses d'AT/RCLC par rapport à la décennie précédente et reflète en partie les engagements qu'a pris le Canada d'assurer le

* Mme Blanka Pelz était jusqu'à tout récemment chef intérimaire de l'Équipe Commerce à la Direction générale des politiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Elle adresse des remerciements particuliers à M. Paul Mably, consultant auprès de l'Équipe Commerce de l'ACDI et auteur de l'*Approche stratégique de l'ACDI en matière de renforcement des capacités liées au commerce (RCLC)*, document sur lequel repose le présent chapitre, qui ne constitue pas un énoncé de politique de l'Agence canadienne de développement international.

renforcement des capacités liées au commerce au niveau multilatéral, afin d'appuyer, entre autres, la Déclaration de Doha (de 2001) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au niveau régional, à l'intérieur de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), par exemple, et au niveau bilatéral, au moyen, notamment, d'accords de coopération dans le domaine du travail. Le RCLC est également un élément nécessaire pour respecter les engagements du Canada par rapport au Consensus de Monterrey sur le financement du développement et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qu'ont fixés les Nations Unies, objectifs qui sont axés sur la réduction de la pauvreté, l'égalité des sexes et le développement durable.

Le présent chapitre expose le cadre conceptuel établi aux fins de l'élargissement du rôle du RCLC dans le cadre de l'aide du Canada au développement international, suivant la description en figurant dans l'*Approche stratégique de l'ACDI en matière de renforcement des capacités liées au commerce (RCLC)*. Il énonce clairement le rôle que joue le commerce dans la réduction de la pauvreté et celui que peut jouer le RCLC dans le cadre de la promotion de la capacité des pays en développement d'accéder à l'économie mondiale grâce aux échanges (commerciaux) et aux investissements.

Définition du renforcement des capacités liées au commerce

On peut définir comme suit le RCLC :

> *[Traduction] Activités qui engendrent les compétences et les capacités nécessaires chez les acteurs gouvernementaux, du secteur privé et de la société civile pour leur permettre de collaborer afin d'analyser, de formuler et de mettre en œuvre des politiques commerciales, de renforcer des institutions liées au commerce, de se lancer dans des échanges et d'approvisionner des marchés internationaux, de négocier et d'appliquer des ententes commerciales et de répondre au besoin de mesures transitoires d'adaptation de secteurs et de groupes de gens touchés par la réforme du commerce.*

Il vaut la peine de distinguer ce concept de « l'assistance technique ». Même si l'on utilise souvent ces termes de façon interchangeable, ils ont une signification différente qui est importante pour définir l'objectif de cette assistance et la méthode à employer pour l'assurer.

La fourniture d'une assistance technique est une activité à l'intérieur de laquelle on partage ou on échange des connaissances techniques. Elle peut contribuer à développer en permanence la capacité d'exercer des fonctions particulières[1], mais ne vise pas nécessairement à obtenir ce résultat. Les activités de fourniture d'une assistance technique sont souvent discrètes et isolées.

Le renforcement des capacités vise, en comparaison, l'acquisition durable de compétences et de capacités techniques et à permettre aux partenaires des pays en développement de s'approprier davantage tous les processus liés au commerce, qui vont des politiques commerciales jusqu'aux échanges réels de biens et de services. C'est une méthode d'apprentissage par la pratique centrée sur les gens. Ce renforcement sous-entend une méthode consciemment axée sur la participation, englobant un certain nombre d'interventions (continues ou mutuellement profitables). Il vise à entraîner un changement de longue durée aux fins de la réduction de la pauvreté.

Pour ce qui est de l'expression « liées au commerce », la référence à la fourniture de programmes d'amélioration et d'infrastructure peut entraîner de la confusion. Former, par exemple, des agriculteurs de pays en développement pour leur permettre d'obtenir une meilleure récolte de riz n'est pas par nature lié au commerce. Leur enseigner à transformer et à conditionner le riz suivant les normes internationales et conformément aux procédures douanières en vigueur dans les pays importateurs *est* lié au commerce. De même, la construction

[1] Dans le cas du commerce, par exemple, l'assistance technique sert à aider les pays en développement à comprendre les règles de l'OMC et à définir leurs intérêts dans le cadre des négociations commerciales en cours. Elle contribuera, dans la mesure où l'on conservera ces connaissances, à accroître les capacités d'élaboration de politiques commerciales dans les pays bénéficiaires.

d'une route ou l'aménagement d'un port peut aider le commerce, mais contribuer à la construction ou à l'aménagement d'une telle infrastructure, en fournissant du financement ou du savoir-faire technique, ne renforce pas les capacités des êtres humains de commercer.

Besoins liés au commerce des pays en développement

On convient généralement que le commerce et l'ouverture des marchés peuvent contribuer à la croissance économique. On admet également que la réduction de la pauvreté est peu probable en l'absence de croissance économique. Cette dernière peut entraîner la création d'emplois pour les défavorisés et générer les ressources nécessaires au financement de programmes sociaux répondant à des besoins élémentaires comme le logement, la santé et l'éducation. L'ouverture des marchés et la croissance économique ne se traduisent cependant pas *automatiquement* par une réduction de la pauvreté et par un accroissement de l'équité économique. Il faut aussi prendre des mesures mûrement réfléchies pour réduire les disparités économiques.

Les pays en développement et les pays en transition ont à répondre à un grand nombre de besoins lorsqu'ils essaient de réduire la pauvreté au moyen des échanges.

Les besoins liés à un environnement favorable à l'activité économique en général, dont le commerce n'est qu'un aspect, englobent :

- Des conditions politiques, de sécurité et macroéconomiques stables, comme l'absence de conflit civil, de solides institutions politiques, une administration publique efficace et transparente, la sécurité personnelle, une monnaie qui ne fluctue pas et des prix d'un degré de stabilité raisonnable.
- Des gens qualifiés et en bonne santé, ce qui sous-entend des systèmes d'éducation et de santé bien développés. Les pays où le taux d'alphabétisation est faible ou dans lesquels il existe de graves problèmes de santé comme le VIH/SIDA auront de la difficulté à développer un bassin de ressources humaines capable de se lancer efficacement dans une activité économique nationale, qui est un préalable à l'élargissement de leurs marchés sur la scène internationale.

- L'accès pour les gens à la technologie, aux capitaux et à propriété du sol. Bien des défavorisés de ce monde, les femmes en particulier, doivent trouver leur voie à travers des cadres législatifs et réglementaires discriminatoires et des secteurs des services bancaires et financiers mal développés lorsqu'ils s'efforcent d'accroître leurs revenus et leurs capacités de production[2].

On peut ranger grossièrement dans quatre catégories les besoins plus particulièrement liés au commerce :

- les capacités d'élaboration de politiques commerciales et de développement;
- la préparation au commerce;
- la participation efficace à l'élaboration des accords commerciaux internationaux;
- les programmes et les politiques d'adaptation des entreprises, sociale et de la main-d'œuvre.

Ces besoins sont interdépendants : une amélioration dans un domaine sans qu'il y ait amélioration dans les autres risque de ne pas donner les résultats désirés sur le plan du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Il faut donc y répondre de façon globale. Cela étant dit, l'aide au RCLC peut n'être axée que sur certains de ces besoins, suivant les priorités établies par les pays bénéficiaires eux-mêmes.

Capacités d'élaboration de politiques commerciales et de développement

Il est difficile pour les pays de réussir à répondre aux besoins des trois autres catégories sans de solides cadres infranational, national et régional d'action pour appuyer le développement du secteur privé, la fourniture des services gouvernementaux et les objectifs sociaux. Il est donc d'une importance clé d'en arriver à développer des capacités suffisantes en matière d'élaboration de politiques.

Les gouvernements des pays en développement et des pays en transition (ou les structures régionales de ces pays) ont besoin d'une solide équipe de responsables de l'élaboration des politiques pour définir un cadre d'action global en matière éco-

[2] Voir *Multiplier les possibilités grâce au développement du secteur privé.*

nomique et sociale[3] et pour fixer des priorités en matière de politiques commerciales à l'intérieur de ce cadre, tout en tenant compte des possibilités des marchés potentiels. Ils doivent être en mesure d'évaluer les répercussions de leurs décisions d'ordre commercial pour l'ensemble de la société : sur les capacités actuelles de production et les nouvelles, sur le développement à grande, à moyenne et à petite échelle du secteur privé, pour la population active, sur la production des recettes de l'État et sur les efforts de réduction de la pauvreté dans toutes les régions de leur territoire et dans tous les secteurs de la société. Cela consiste en grande partie à prendre en considération les répercussions, selon le sexe, de la libéralisation du commerce et la façon dont les inégalités entre les sexes influence la performance commerciale. Les responsables de l'élaboration des politiques commerciales doivent aussi, parce que les accords commerciaux ont de plus en plus d'incidences sur les politiques outre-frontière, tenir compte du rapport entre leurs politiques et le développement rural, l'éducation, la santé, la fiscalité, l'environnement, le marché du travail et la main-d'œuvre, la culture et les autres éléments de ce genre. Ils doivent prendre en considération les incidences des nouvelles technologies sur les possibilités d'échanges commerciaux. Les politiques liées au commerce doivent aussi s'harmoniser avec d'autres politiques et obligations internationales, avec des accords multilatéraux sur l'environnement (AME), par exemple avec la *Convention sur la diversité biologique*. Il est difficile de répondre à ces exigences dans les pays avancés; les défis dans les pays en développement et dans les pays en transition sont donc d'autant plus grands.

Les pays en développement et les pays en transition se heurtent à des contraintes sur le plan non seulement de l'élaboration des politiques, mais également sur celui de l'établissement et de la mise en place des cadres législatifs nécessaires pour réglementer des domaines comme le commerce, les services financiers, les droits de propriété intellectuelle, l'environnement, le travail et les programmes sociaux.

---

[3] Un document sur une stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), par exemple.

Préparation au commerce

Il est difficile en raison d'un grand nombre de facteurs dans beaucoup de pays en développement et de pays en transition pour les fournisseurs, aussi bien du secteur privé que des autres secteurs, mais surtout pour les petites et moyennes entreprises (PME), de saisir les possibilités qu'offre l'ouverture du marché de produire et de livrer des biens et des services qui peuvent rivaliser sur les marchés national et international.

- Institutions et services. Il faut des institutions et des services efficaces et équitables, administrés de façon limpide et transparente, pour appuyer les activités du secteur privé et permettre les échanges, y compris :
  - des statistiques fiables et fournies en temps opportun, des systèmes de gestion de l'information et des programmes de facilitation et de promotion du commerce;
  - des forums pour développer la collaboration entre l'État et le secteur privé et entre les ministères;
  - des institutions pour fixer et administrer des normes et des règlements techniques aux niveaux national et international dans des domaines comme l'agriculture, l'environnement, le travail, la santé et la sécurité, l'expédition et le conditionnement;
  - des administrations douanières compétentes pour veiller à ce qu'on évalue de façon appropriée les biens et les services et pour faire respecter les exigences en matière technique, de sécurité et de santé ou sanitaire fixées par le gouvernement; et
  - des institutions pour octroyer des licences d'exportation et d'importation.
- Accès à l'information. Les exportateurs doivent avoir accès à de l'information sur les questions suivantes et de s'en occuper :
  - les normes et les règlements techniques internationaux;
  - les possibilités et les préférences de marchés étrangers propres à des secteurs et à des produits[4];

[4] Les exportateurs potentiels des pays les moins avancés doivent, par exemple, pouvoir obtenir de l'information sur l'accès préférentiel au marché canadien aux termes de l'Initiative en faveur des pays les moins avancés.

- la qualité exigée d'un produit;
- la vitesse et la fiabilité de la production et de la livraison;
- les réseaux d'approvisionnement et de distribution;
- l'obtention des licences[5].

Toutes ces exigences peuvent varier énormément d'un marché à un autre.

- Accès à des relations d'affaires. Les entreprises des pays en développement et des pays en transition, les PME surtout, ont besoin de liens commerciaux durables, aux niveaux national et international. Les liens personnels ou virtuels menant à des fournisseurs, à des sources de technologie et d'innovation, à des débouchés commerciaux, à du financement et à des programmes de formation sont tous importants. Le fait pour elles d'être membres de réseaux commerciaux et parties à des accords de partenariat internationaux avec d'autres entreprises, des associations du secteur privé, des universités et des centres de recherche leur permet de disposer de plus de moyens sur le plan commercial et de bénéficier d'une plus grande compétitivité.
- Infrastructure. Pour acheminer des biens et services vers des marchés d'exportation, un pays a besoin d'une infrastructure économique suffisamment développée faite de réseaux routier, ferroviaire, aérien et portuaire, d'installations d'entreposage, d'énergie et de communication et des moyens d'entretien nécessaires au fonctionnement de ces réseaux.

Participation efficace à l'élaboration des accords commerciaux internationaux

Les accords commerciaux internationaux sont devenus des instruments complexes, ayant force obligatoire et d'une portée beaucoup plus vaste que celle des premiers accords multilatéraux, qui avaient principalement trait à la réduction des tarifs douaniers imposés sur les biens échangés. Ces accords visent

[5] Les technologies de l'information et des communications (TIC) disponibles jouent un rôle important sur ce plan. L'absence d'une infrastructure de TIC fonctionnant bien est souvent une contrainte dans les pays en développement et dans les pays en transition.

maintenant les échanges autant de biens que de services. Certains dépassent les échanges eux-mêmes et incluent des domaines comme la propriété intellectuelle (les brevets, par exemple). Ces nouvelles règles ont de plus en plus de portée à l'intérieur des frontières et influencent les règlements nationaux régissant l'économie, la société et l'environnement, y compris au niveau infranational, qui peuvent servir de barrières autres que tarifaires au commerce[6]. Même s'il est important pour les exportateurs des pays en développement que de telles mesures autres que tarifaires ne les empêchent pas d'avoir accès aux marchés étrangers, les règles internationales qui régissent ces mesures influencent également les règlements nationaux des pays en développement. Les nouvelles règles, qui ne visent pas à réduire la pauvreté en elle-même, peuvent avoir des répercussions différentes pour divers groupes de la société. En d'autres mots, certains groupes en bénéficient davantage que d'autres et certains également s'en trouvent lésés.

Les gouvernements des pays en développement et des pays en transition font donc face à un défi de taille lorsqu'ils négocient des accords commerciaux internationaux qui peuvent aider à accroître les échanges et contribuer, par conséquent, tant à la croissance économique qu'à la réduction de la pauvreté. La plupart considèrent que le Cycle de l'Uruguay des accords de l'OMC n'a pas jusqu'ici produit les résultats qu'ils en espéraient. Le Cycle de négociations de Doha est donc devenu un test important[7]. Les domaines dans lesquels le renforcement des capacités peut aider à faire que le commerce profite aux défavorisés sont les suivants.

---

[6] Cette réglementation peut inclure, par exemple, des normes et des règlements comme ceux qui régissent la salubrité des aliments importés.

[7] [Traduction] « Ce qu'ont donné [les pays en développement] (l'échange de réductions tarifaires mis à part), c'était principalement l'acceptation de "codes" pour les principaux aspects des règlements nationaux/institutions nationales et d'importation (comme la propriété intellectuelle, les normes techniques et sanitaires, les évaluations en douane et les procédures de délivrance de licences d'importation). Ce qu'ils ont obtenu en retour des pays développés, c'est la suppression de l'AMF [l'*Accord multifibres*, sur les textiles], ce qui ne se fera pas avant 2005, la libéralisation du commerce et la réduction du soutien interne pour les produits agricoles, qu'il reste à négocier », Finger and Schuknecht (1999), p. 1.

- L'élaboration de positions de négociation. Pour que les accords commerciaux profitent aux défavorisés, les gouvernements doivent disposer de gens possédant les compétences pour consulter efficacement des organisations représentant les défavorisés, les personnes travaillant auprès de ces derniers et d'autres intervenants et de gens qui possèdent également les aptitudes à l'analyse pour convertir les avis et l'information découlant de ces consultations en positions de négociation, en harmonie avec les politiques commerciales et les plans de développement en faveur des défavorisés au niveau national et qui prennent en considération la gamme complète des intérêts nationaux.
- Les négociations. La plupart des gouvernements des pays en développement et des pays en transition ont de la difficulté à participer efficacement aux discussions relatives à tous les sujets faisant l'objet de négociations, surtout lorsqu'il se déroule plusieurs négociations simultanément à différents niveaux —multilatéral, régional et bilatéral—et à différents endroits. Ils manquent chroniquement de spécialistes et de fonds pour entreprendre ces négociations et font face à des équipes de négociateurs de pays développés bien financées et secondées. Même s'ils peuvent élaborer et défendre des positions, les pays en développement, à quelques exceptions près, ne possèdent pas une emprise suffisante sur les marchés des produits et services qu'ils vendent et ont peu à offrir pour faire obstacle sur leur marché intérieur à la demande de biens et de services d'autres nations. Ces pays doivent donc développer pour les négociations des alliances afin d'accroître leur influence. Une des façons pour les petits pays d'aider à surmonter ces limites consiste à unir leurs efforts au niveau régional, par exemple de la Communauté des Caraïbes (la CARICOM), à l'intérieur de gros blocs du type Groupe de 77[8] ou de coalitions formées au-

[8] Le Groupe de 77 (le G-77) a été créé le 15 juin 1964 par soixante-dix-sept pays en développement signataires de la « Déclaration conjointe des soixante-dix-sept pays » formulée à la fin de la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (la CNUCED) à Genève. Même si le nombre de membres du G-77 a atteint 133 pays, ce groupe conserve son nom original.

tour d'intérêts communs comme celle des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires.

- La mise en oeuvre. Une fois les négociations terminées, les gouvernements des pays en développement et des pays en transition sont confrontés à la tâche coûteuse, techniquement exigeante et, parfois, politiquement difficile de mettre en œuvre leurs obligations commerciales à l'intérieur des délais convenus. Beaucoup de pays en développement ont demandé davantage de temps et d'aide pour mettre en œuvre des accords conclus à l'OMC et qui remontent à 1995, afin de réviser les lois, les règlements, les politiques et les procédures nécessaires pour arriver à se conformer aux exigences des accords de l'Organisation mondiale du commerce et d'autres accords. Les pays en développement et les pays en transition doivent également développer leur capacité de défendre leurs intérêts au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus à l'intérieur des accords commerciaux. Les pays pauvres ont plus de difficultés que les pays riches à utiliser ces mécanismes et à en tirer parti.
- Le parti à tirer des accords commerciaux. Les pays en développement et les pays en transition peuvent avoir besoin d'aide pour profiter des avantages qu'offrent les accords commerciaux et pour exercer leurs droits en tant que parties aux accords. Le renforcement des capacités peut, par exemple, les aider à adapter leurs exportations aux normes sanitaires ou phytosanitaires des marchés des pays industrialisés ou à développer leur capacité d'influencer l'évolution et l'harmonisation des normes d'organismes internationaux comme la Commission du Codex alimentarius (qui s'intéresse aux normes alimentaires).

Programmes et politiques d'adaptation des entreprises, sociale et de la main-d'œuvre

La libéralisation du commerce fait des industries compétitives au niveau international des gagnantes et de celles qui ne sont pas compétitives à ce niveau, comme aussi des gens qui y travaillent et les desservent, des perdants. Il faut donc réaffecter

les capitaux et la main-d'œuvre employés dans les secteurs devenus non concurrentiels. La transition peut être coûteuse et mettre en péril les moyens d'existence ou le gagne-pain de certains, surtout des producteurs et des PME des pays pauvres.

Les petits pays en développement défavorisés—pressés de favoriser la création de débouchés commerciaux et de possibilités d'emploi durables dans les circonstances les plus favorables—sont confrontés en période de transition à des défis particulièrement difficiles à relever. Une aide pour renforcer leurs capacités en matière de développement de nouvelles entreprises, de culture d'entreprise et technologique, des programmes d'adaptation, de formation et de mobilité de la main-d'œuvre, des changements aux politiques industrielles et d'emploi ou des fonds spéciaux de capitaux et/ou un crédit spécial[9] peuvent, entre autres, répondre à leurs besoins. L'aide destinée à mettre en œuvre de solides politiques relatives au travail qui assurent des normes sociales minimales et qui encouragent le dialogue au sein de la société peut favoriser la stabilité sociale et politique et le développement des capacités utiles des êtres humains qui contribuent à attirer les investissements et à créer plus d'emplois et de meilleurs. Il faudra adapter sur mesure ces réponses aux besoins particuliers de différents groupes professionnels, définis grâce à une analyse économique et sociale axée sur la problématique hommes-femmes.

Les groupes sociaux à qui la pauvreté impose déjà des tensions ne sont pas en mesure de survivre à de nouveaux contrecoups de la libéralisation du commerce. Il faudra—afin de réduire le plus possible pour ces groupes les répercussions négatives de cette dernière—établir des politiques sociales et des programmes sociaux qui s'attaqueront aux problèmes différents selon les sexes de propriété foncière, de logement, de santé, d'éducation et d'emploi. Les pays devront tenir compte à l'intérieur de leurs politiques et de leurs programmes des besoins

[9] Les 33 MSCAN qu'a fournis en l'espace de quatre ans le gouvernement fédéral aux fabricants de textiles et de vêtements du Canada pour leur permettre de devenir plus innovateurs et de se préparer à rechercher de nouvelles possibilités sur les marchés est un exemple proprement canadien d'aide à l'adaptation.

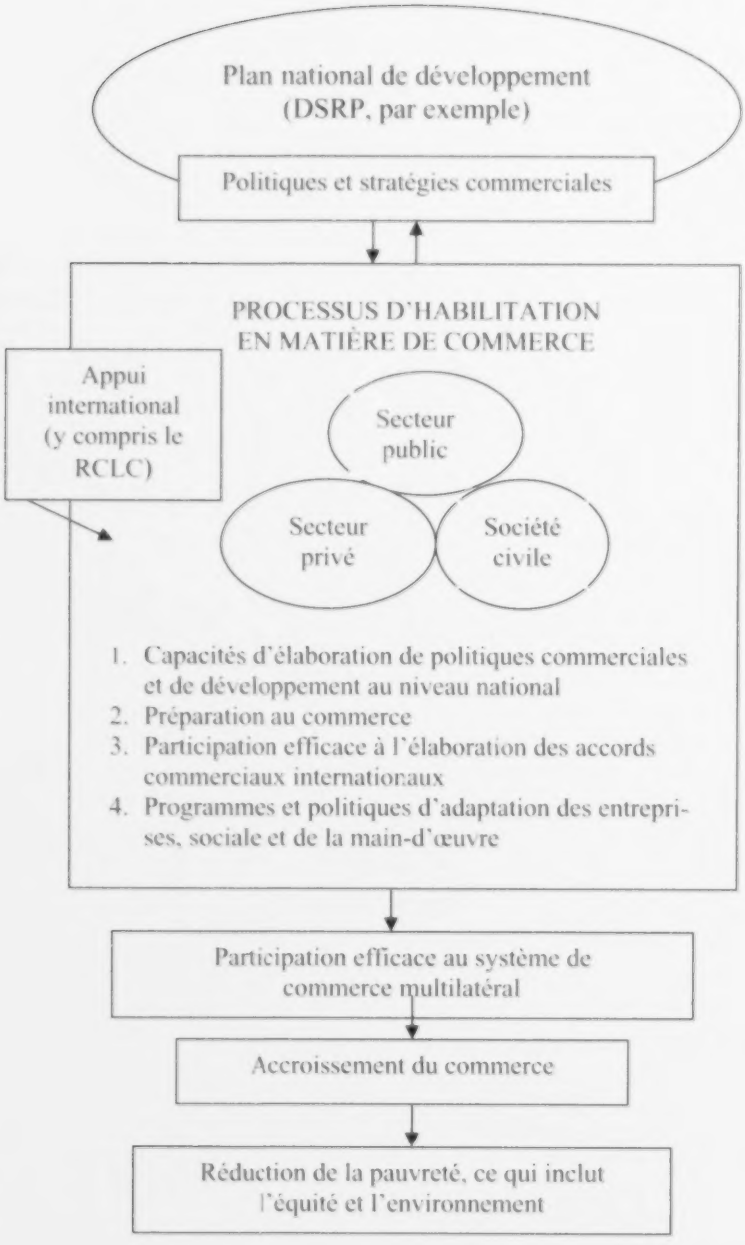
distincts des femmes, des personnes handicapées, des membres des minorités nationales et culturelles et des groupes défavorisés des régions rurales et urbaines et d'autres groupes vulnérables.

Adaptation sur mesure du renforcement des capacités liées au commerce aux besoins des pays en développement

Il faut prendre en compte, en adaptant sur mesure une stratégie de RCLC, la gamme d'acteurs à l'intérieur des pays en développement, les divers points d'entrée de ces derniers et les cadres nationaux d'action dans lesquels l'aide afflue.

Pour les acteurs, il faudrait étendre l'aide au RCLC à tous ceux qui participent activement aux échanges ou qui sont en mesure d'influencer les politiques ou les pratiques commerciales :

- les dirigeants politiques et les législateurs ou les parlementaires;
- les responsables de l'élaboration des politiques publiques, les négociateurs gouvernementaux, les ministères, les commissions gouvernementales et les sociétés d'État;
- les membres des comités nationaux de développement ou d'élaboration de DSRP;
- les entreprises, les coopératives, les consortiums d'affaires et les associations du secteur privé et professionnelles;
- les institutions qui appuient le commerce;
- les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations féminines et d'autres groupes de la société civile;
- les universités et les centres de recherche indépendants;
- les organisations commerciales ou économiques régionales;
- les organisations multilatérales;
- les médias.


Plan national de développement
(DSRP, par exemple)
Politiques et stratégies commerciales
PROCESSUS D'HABILITATION
EN MATIÈRE DE COMMERCE
Appui
international
(y compris le
RCLC)
Secteur
public
Secteur
privé
Société
civile
1. Capacités d'élaboration de politiques commerciales et de développement au niveau national
2. Préparation au commerce
3. Participation efficace à l'élaboration des accords commerciaux internationaux
4. Programmes et politiques d'adaptation des entreprises, sociale et de la main-d'œuvre
Participation efficace au système de commerce multilatéral
Accroissement du commerce
Réduction de la pauvreté, ce qui inclut l'équité et l'environnement

On peut fournir de l'aide au RCLC à divers niveaux et en choisir le point précis où commencer pour sa capacité d'exercer une influence stratégique.

- Mondial//multilatéral : l'OMC et le Cadre intégré, par exemple[10];
- régional : le Programme intégré conjoint d'assistance technique (PICAT) et la ZLEA;
- national/bilatéral : les ministères, associations de gens d'affaires, syndicats et ONG;
- infranational/sectoriel : les associations de gens d'affaires et professionnelles, syndicats, coopératives et ONG;
- micro/informel : les PME et groupes de recherche.

Il faut concevoir le RCLC en ne perdant pas de vue les plans nationaux de développement et le processus d'habilitation en matière de commerce. Le diagramme ci-dessus décrit les interactions des acteurs locaux engagés dans un processus permanent de consultation et d'habilitation en matière d'échanges qui répond aux besoins liés au commerce des quatre catégories.

La politique commerciale qui découle de ces interactions est enchâssée dans le plan national de développement et plus susceptible, par conséquent, d'entraîner grâce à l'accroissement du commerce une réduction de la pauvreté que cela pourrait être le cas autrement. Les donateurs internationaux peuvent participer au processus à des degrés différents, suivant le genre de relation de partenariat établie.

Cette approche est conforme aux principes suivants qui guident les politiques d'aide internationale, et les stratégies de RCLC, d'organismes comme l'ACDI.

1. La réduction de la pauvreté. Elle constitue un objectif central et fondamental de l'aide internationale. On devrait évaluer le RCLC par rapport à ses répercussions pour les défavorisés.
2. La propriété locale. Le RCLC vise à aider les pays à devenir plus autosuffisants sur le plan de l'élaboration des politiques et du développement institutionnel, de la préparation au commerce et de la négociation et de la mise en œuvre

[10] Le Cadre intégré (CI) désigne le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés.

d'accords, de façons à leurs yeux plus sensées. Les partenaires des pays développés peuvent contribuer à ce processus, mais les gens des pays en développement et des pays en transition doivent être les premiers à définir leurs propres forces et besoins, à rassembler toutes leurs compétences et connaissances spécialisées sur leur territoire et à veiller à ce que tous les intervenants pertinents, y compris les femmes, les défavorisés et les membres des minorités ethniques, fassent entendre leur voix. Le RCLC n'est pas un moyen pour les donateurs de faire du prosélytisme, de surveiller l'application de la réglementation ou de promouvoir les échanges. Le RCLC consiste à établir un menu d'options de programmation pour appuyer les politiques et l'action. Il devrait permettre aux pays en développement et aux pays en transition de comprendre les choix qui leur sont offerts et de participer efficacement à la conception des règles du commerce international.

3. La promotion des marchés qui fonctionnent bien. Le RCLC contribue à la création—pour les sociétés privées, les hommes et les femmes, les travailleurs et les citoyens et l'environnement—de marchés qui fonctionnent bien, qui ne sont pas excessivement protectionnistes et qui sont enchâssés à l'intérieur d'une gamme d'institutions autres que commerciales qui les créent, les réglementent, les stabilisent et les légitiment et leur évitent l'échec. Les marchés solides et le genre de commerce qui entraîne la création de moyens d'existence durables et une réduction de la pauvreté exigent des institutions gouvernementales, privées et sociales de qualité et des politiques appropriées.
4. La coordination du RCLC. La coordination du RCLC n'est pas une nouveauté[11], parce que la Réunion ministérielle de Doha l'a mise beaucoup plus à l'avant-plan; mais, comme les degrés d'engagement ont augmenté, le besoin de coordination est donc plus grand. Aucun donateur unique ne peut, en général, répondre à tous les besoins de RCLC d'un pays. Les agences comme l'ACDI doivent continuer à rechercher

[11] Six organismes multilatéraux et un grand nombre de bailleurs de fonds ont participé à la mise en application du Cadre intégré en octobre 1997.

la complémentarité des rôles et des activités à l'intérieur de leur cadre lui-même et du gouvernement du Canada, ainsi qu'avec les pays en développement et les pays en transition, les autres donateurs, les organismes multilatéraux, le secteur privé canadien et les ONG.

5. Le renforcement des capacités institutionnelles. L'expérience du RCLC et d'autres secteurs de programme montre la nécessité de dépasser le renforcement des capacités des gens —qui ont tendance à être mobiles et qui souvent ont une influence limitée à l'intérieur de leur organisation—c'est-à-dire de passer au renforcement des capacités institutionnelles. Il s'agit généralement d'un processus à long terme. Le RCLC doit, pour être durable, reposer sur des institutions animées par un solide engagement politique vis-à-vis d'une saine gestion des entreprises et du secteur public.
6. La promotion d'une saine diversité culturelle, économique et sociale. Chaque pays doit être en mesure de mettre au point sa propre méthode pour établir des rapports avec le marché dans le cadre de ses efforts pour assurer sa croissance économique et réduire la pauvreté. Il n'y a pas de méthode unique convenant à tous. Il faut des interventions différentes suivant la diversité des niveaux de développement, les capacités et la compétitivité parmi les pays en développement et les pays en transition. Ces pays reconnaissent qu'il faut établir des règles internationales, mais qui respectent le besoin d'équité et l'essence de la culture de chacun.
7. L'égalité entre les sexes. Les inégalités entre les sexes sur le plan du contrôle sur des ressources comme le sol, le crédit, l'information et les compétences et les responsabilités inégales des femmes par rapport aux hommes en matière d'entretien ménager et de soins à assurer aux enfants entravent la capacité des femmes de tirer profit des nouvelles possibilités que la libéralisation du commerce crée. Les inégalités entre les sexes limitent également la capacité de production et, par conséquent, la capacité d'exportation de tous les secteurs de l'économie, ce qui est peut-être plus important.

8. La contribution à la durabilité de l'environnement. La gestion des ressources environnementales d'un pays aura des répercussions sur ses perspectives à long terme de développement. La structure des échanges peut avoir des conséquences nuisibles sur l'environnement, ce qui est particulièrement vrai dans les pays en développement et dans les pays en transition où les activités du marché et les moyens d'existence des défavorisés reposent souvent fortement sur les ressources naturelles.

Conclusion

Le présent chapitre expose sommairement certaines des réflexions sur le RCLC récemment formulées à l'ACDI. Il se veut une contribution à une documentation de plus en plus importante au niveau international sur un sujet qui a pris une importance particulière durant les trois années écoulées depuis le début du Cycle de négociations de Doha. Donateurs et bénéficiaires également cherchent à l'heure actuelle des moyens d'améliorer leur théorie et leur pratique du RCLC.

Le document sur lequel repose le présent chapitre incluait les points de vue de toutes les directions générales de l'ACDI, d'autres organismes du gouvernement du Canada, de groupes du secteur privé et d'ONG. S'en dégageait le sentiment que le RCLC devrait devenir, dans le cadre du Cycle de négociations de Doha et d'autres négociations d'accords commerciaux, un moyen de faire des échanges un outil de développement et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. La plupart conviendront qu'il y a encore un long chemin à parcourir pour faire en sorte que cela se produise. Certains résultats des efforts en matière d'ATLC et de RCLC commencent maintenant, après trois ans, à se faire sentir[12]. Il y a cependant encore beaucoup à faire. Par exemple :

- élaborer une politique et une méthode de RCLC au niveau du gouvernement canadien;

---

[12] On dispose, par exemple, d'une évaluation du Cadre intégré et le Department for International Development (DFID)—ministère du Développement international du gouvernement du Royaume-Uni—prévoit publier un document d'évaluation de son programme d'ATLC/RCLC à l'automne 2004.

- tirer l'essence des leçons apprises sur les pratiques exemplaires en matière de RCLC axé sur la réduction de la pauvreté, diffuser ces leçons et les assimiler;
- étendre le champ d'application du RCLC des principaux responsables gouvernementaux du commerce à d'autres ministères, aux PME et aux organisations de la société civile;
- accroître le RCLC aux niveaux régional et intersectoriel pour favoriser l'élargissement d'alliances commerciales entre les pays en développement;
- mieux intégrer l'égalité des sexes à la pratique du RCLC; et
- obtenir l'enchâssement dans des stratégies de développement à long terme d'engagements à fournir des efforts de RCLC de plus longue durée.

RÉFÉRENCES

Blouin, Chantal (2002). « Canada's Trade Policy Toward Developing Countries: A Post Uruguay Round Assessment », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XXIII, N° 3, Ottawa, Ont.

Blouin, Chantal et Ann Weston (2003). « Le Canada et le Programme de Doha pour le développement » dans *Rapport canadien sur le développement 2003*, Ottawa, Institut Nord-Sud.

Busch, Marc L. and Eric Reinhardt (2003). *Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement*, Queen's University (Kingston).

Conseil canadien pour la coopération internationale (2003). *Renforcement des capacités liées au commerce (RCLC) et à l'assistance technique (RCAT) : renforcer les capacités dans quel but?*, Ottawa, « Série sur le commerce et la pauvreté », article 6.

ACDI (1992). *La politique environnementale de l'ACDI en matière de développement durable*, Hull (Qc).

ACDI (1996). *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*, Hull (Qc).

ACDI (1999). *Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes*, Hull (Qc).

ACDI (2000). *Les priorités de développement social de l'ACDI : un cadre d'action*, Hull (Qc).

ACDI (2001). *Plan d'action de l'ACDI en matière de santé et de nutrition*, Hull (Qc).

ACDI (2001). *Stratégie de développement durable de l'ACDI, 2001-2003 : un plan d'action pour le changement*, Hull (Qc).

ACDI (2002). *Budget des dépenses 2002-2003, Partie III - Rapport sur les plans et les priorités*, Les Éditions du gouvernement du Canada, Hull (Qc).

ACDI (2002). *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Hull (Qc).

ACDI (2002). *Plan d'action de l'ACDI en matière d'éducation de base*, Hull (Qc).

ACDI (2003). *Multiplier les possibilités : cadre de développement du secteur privé : document de consultation*, Hull (Qc).

ACDI (2003). *Multiplier les possibilités grâce au développement du secteur privé*, Hull (Qc).

ACDI (2003). *Approche stratégique de l'ACDI en matière de renforcement des capacités liées au commerce (RCLC)*, Hull (Qc).

ACDI (non-daté). *Capacity Development in Brief: A Capacity Development Framework for Canadian Partnership* Branch Programming' (Hull, Qc).

MAECI (1995). *Le Canada dans le monde : le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa.

MAECI/ACDI (2002). *Trade related Technical Assistance and Capacity Building (TRTA/CB) : A Survey*. (*L'enquête sur l'assistance technique et le renforcement des capacités en matière de commerce*), Ottawa/Hull, (6 juin 2002).

MAECI/ACDI (2002). *Trade related Technical Assistance/Capacity Building (TRTA/CB)*, Ottawa/Hull.

DFID (Department for International Development). (Oct 2002), *Trade and Poverty*, London, « Trade Matters Series ».

Finger, J. Michael and Ludger Schuknecht (1999). *Market Advances and Retreats : The Uruguay Round and Beyond*, « Policy Research Paper », Banque mondiale, Washington (DC).

ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques). (Nov. 2002). *Déclaration ministérielle de Quito*, septième reunion des ministres du Commerce de l'hémisphère, Quito (Équateur).

Herfkens, Eveline (Apr 2001). *The future of technical assistance and capacity building*, remarks by Netherlands Minister

for Development Cooperation, WBI breakfast, Washington (DC), (30 avril 2001).

Kostecki, Michel (Nov 2001). *Technical Assistance Services in Trade Policy : A contribution to the discussion on capacity-building in the WTO*, ICTSD (Centre international pour le commerce et le développement durable), Sustainable Development and Trade Issues, « Resource Paper », n° 2, Genève.

Lavergne, Réal, John Saxby (2001). *Le développement des capacities : vision et consequences*, « Développement des capacités – Documents hors série », n° 3, (janvier 2001), Hull (Qc), ACDI.

Lavergne, Réal (2003). *Approaches to Capacity Development : From Projects to Programs and Beyond*, Notes for a presentation at the Manila Symposium on Capacity Development, (14-16 janvier 2003), Hull (Qc), ACDI.

Max, Kerry (Déc. 2001). *Trade and Poverty: The Development Rationale for Trade as an Instrument of Growth*, Direction générale des politiques, Hull (Qc), ACDI.

Max, Kerry (Feb 2002). *Trade Capacity Building: Towards a CIDA Plan of Action*, Direction générale des politiques, Hull (Qc), ACDI.

Max, Kerry (Déc. 2002). *Information Memo on Americas Trade & Development Programming*, Direction générale des Amériques, Hull (Qc), ACDI.

Mehta, Pradeep (2003). *Le Programme de Doha pour le développement : la voie à suivre*, dans *Rapport canadien sur le développement 2003*, Ottawa, Institut Nord-Sud.

OCDE (2001). *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté*, Paris, CAD/OCDE.

OCDE (2001). *Lignes directrices du CAD : renforcer les capacités commerciales au service du développement*, CAD/OCDE, Paris.

OCDE (Nov. 2002). *A Country Driven Trade Capacity Building Framework : Enhancing Ownership among Partners*, CAD/OCDE, Paris.

OCDE (Nov. 2002). *Co-ordinated WTO Secretariat Annual Technical Assistance Plan*, CAD/OCDE, Paris.

OCDE (Nov. 2002). 2003 WTO's Technical Assistance Activities, CAD/OCDE, Paris.

OCDE (Nov. 2002). *Joint OECD-DAC/IFWG Meeting: Outcomes*, 28-29 nov. 2002, Paris.

Prowse, Susan (May 2002). « Mechanisms for Trade related Capacity Building and Technical Assistance after Doha », presented at World Bank Roundtable *Informing the Doha Process : New Trade Research for Developing Countries*, Le Caire, 20-21 mai 2002.

Rodrik, Dani (mai 2002). *Feasible Globalizations*, Harvard University Center for International Development, Cambridge (MA).

Shannon, Gerry & Associates (Janv. 2002). *Trade & Development in the new WTO Trade Negotiations, Overview*, Ottawa.

Sjoman, Alexandria (Août 2002). *YDA's Role in Addressing Trade related Technical Assistance and Capacity Building*, Direction générale des politiques, ACDI, Hull (Qc).

Solignac Lecomte, Henri Bernard (Juil. 2001). *Building Capacity to Trade: A Road Map for Development Partners*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.

Stern, Nicholas (Nov. 2002). *Making Trade Work for Poor People*, Banque mondiale, Washington (DC).

Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) (Avril 2002). *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*, Washington (DC).

Nations Unies (2000). *Millennium Development Goals* (MDGs), New York.

US Agency for International Development (USAID) (Fév. 2003). *USAID Strategy : Building Trade Capacity in the Developing World*, Washington (DC).

Wheeler, David, Kevin MacKague, Jane Thomson (Déc. 2002). *Sustainable Livelihoods and the Private Sector: CIDA's Role in Strengthening Local Enterprises*, Discussion Draft, Hull (Qc).

Banque mondiale (2001). *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté*, chapitres 3 et 4, Washington (DC).

Banque mondiale (2001). *Globalization, Growth and Poverty : Building an Inclusive World Economy*, « World Bank Research Report », Washington (DC).

Organisation mondiale du commerce. Conférence ministérielle, 4ème session (2001) Déclaration ministérielle, (WT/MIB(01)/DEC/1), Doha (Qatar).

Partie III

Le développement du politique du Canada sur le commerce et l'investissement : Enjeux Analytiques

Élaboration de la politique commerciale canadienne : consultations auprès des intervenants et recherche en politique gouvernementale

Dan Ciuriak*

Introduction : Définir le contexte canadien

La façon dont la politique gouvernementale est élaborée dépend énormément du contexte, c'est-à-dire du cadre politique et institutionnel du pays, du thème ainsi que des enjeux et des événements d'actualité.

La formation de la politique commerciale du Canada ne fait pas exception à la règle : elle est fortement déterminée par son contexte, dont plusieurs éléments sont dignes de mention :

- la forme de gouvernement du Canada, notamment le modèle de gouvernement de Westminster appliqué à un État fédéral dont la constitution est modelée par l'évolution historique particulière du pays;
- l'avènement récent de la démocratie participative qui, à son tour, instaure la transparence comme une dimension importante et, en fait, comme un objectif essentiel en matière de politique;

---

* Dan Ciuriak est conseiller économique principal, Politique économique et commerciale et litiges commerciaux, ministère du Commerce international. Ce chapitre est basé sur des notes préparées pour une discussion dans le cadre de la réunion des experts de l'OCDE sur le thème de la constitution de capacités analytiques pour le gouvernement dans le domaine de la politique commerciale, qui a eu lieu à Moscou les 3 et 4 juin 2003. Il s'inspire dans une large mesure des ressources du Ministère et a bénéficié des commentaires approfondis de collègues du Ministère, dont John Curtis, Brian Morrisey et Randle Wilson. Toutes les erreurs qui peuvent subsister sont la responsabilité de l'auteur. Cet article a été rédigé à titre personnel, par conséquent l'avertissement habituel s'y applique : les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne peuvent aucunement être attribuées au ministère du Commerce international ou au gouvernement du Canada.

- les changements au niveau des enjeux de politique commerciale : les questions de cadre de réglementation interne se substituent à celles sur des mesures frontalières;
- les circonstances actuelles du Canada en tant qu'économie très ouverte : elle est devenue son propre deuxième partenaire commercial, autrement dit, le Canada expédie maintenant plus de marchandises aux États-Unis qu'à son propre marché national.[1]

Les caractéristiques propres au Canada du système de Westminster qui sont importants pour l'élaboration de la politique commerciale sont :

- le rôle du Cabinet dans l'établissement des paramètres à l'intention des négociateurs commerciaux canadiens;
- le rôle des parlementaires et de leurs comités où sont exprimés les points de vue des Canadiens;
- le rôle d'un fonctionnaire de carrière qui sert de façon impartiale le gouvernement en place, en fournissant des conseils professionnels en matière d'orientation stratégique dont on encourage le fondement sur des données empiriques, en tenant compte des analyses effectuées dans ses propres rangs, mais aussi inspirées des travaux universitaires, des avis des milieux épistémiques ainsi que des résultats des consultations avec les provinces, les groupes d'intérêt et le grand public.

Le Cabinet, le Parlement et la fonction publique sont chacun au centre d'un réseau de relations qui mettent la haute politique, celle des citoyens ordinaires et l'influence des techniciens et professionnels au service de la politique commerciale. Or, la façon dont ce cadre « façonne » la politique commerciale a changé avec l'évolution du contexte, surtout au cours des cinq dernières années.

Premièrement, grâce à la mise en place de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et de son successeur, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ainsi

---

[1] Voir : *Quatrième rapport annuel sur le commerce international du Canada* (Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 2003), page 20.

qu'aux négociations commerciales internationales du cycle de l'Uruguay qui ont abouti à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la majeure partie du commerce de marchandises du Canada a été effectivement libéralisée; quelques secteurs, surtout agricoles, sont toujours protégés de la concurrence étrangère par des droits de douane élevés. En conséquence, le niveau d'intérêt dans les négociations commerciales du milieu des affaires, qui était auparavant un stimulant important de la politique commerciale, a beaucoup baissé au Canada, comme c'est le cas ailleurs, à quelques exceptions près.

Entre-temps, à la suite du changement d'orientation permanent de la politique commerciale vers des questions qui étaient autrefois le domaine exclusif de la réglementation nationale, y compris de nombreux secteurs des services qui sont potentiellement visés par la libéralisation du commerce en vertu de l'ALENA et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, la libéralisation du commerce est devenue de plus en plus le centre d'intérêt du mouvement de la société civile, au Canada, aussi bien qu'à l'étranger. Ce mouvement a ajouté un autre réseau, sans nœud central distinct, mais avec un certain degré d'influence sur la formation de la politique commerciale.[2] L'épanouissement de ce mouvement a pris les praticiens de la politique commerciale par surprise et les a laissés perplexes dans une certaine mesure, ne sachant pas comment réagir. Toutefois, au Canada, la réaction initiale de « nous contre eux » a au moins été suivie par l'adoption de la « transparence », qui est elle-même un important objectif de procédure de la société civile. En fait, le Canada a joué un rôle de chef de file à cet égard sur la scène internationale. Par exemple, même avant la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle en novembre et décembre 1999, il a soumis une proposition à cette organisa-

[2] Pour une discussion, voir John M. Curtis (2001), « Commerce et société civile : vers une plus grande transparence du processus d'élaboration de la politique » dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (Éds.) *Les recherches en politique commerciale 2001* (Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 2001) : 295-321

tion sur la transparence.[3] À Seattle, il a organisé des séances d'information régulières à l'intention des représentants de la société civile canadienne. Il a aussi conclu un accord pour rendre public le projet de texte du processus de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)[4] et a publié récemment sa position de négociation à l'AGCS.

La portée de la politique commerciale à l'intérieur des frontières a rendu la formulation des politiques au sein du gouvernement bien plus complexe du fait que le nombre de ministères et d'organismes qui ont des intérêts dans les négociations a nettement augmenté. Cette situation a compliqué le processus interministériel nécessaire pour préparer les mémoires au Cabinet demandant que le mandat de négociation du Cabinet soit confié au ministre du Commerce international.

En conséquence, ce qui, du point de vue actuel, pourrait être appelé le cadre de consultation « traditionnel » du Canada en matière de politique commerciale[5] est devenu moins adapté

---

[3] Voir « Proposition canadienne sur l'OMC et la transparence », le 1er octobre 1999, enregistrée à l'OMC sous WT/GC/W/350. Disponible à l'adresse suivante : http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/discussion/Transparency_pr-fr.asp.

[4] L'autorisation de publier le texte de la ZLEA est contenue dans le paragraphe 23 de la déclaration ministérielle à la sixième réunion des ministres du Commerce de l'hémisphère, à Buenos Aires, le 7 avril 2001. Pour avoir une idée des difficultés rencontrées pour obtenir cette autorisation, même dans les jours précédant immédiatement la déclaration, voir Les Whittington, « les détails du libre-échange demeurent secrets : le responsable déclare que le Canada manque d'appui pour rendre le texte public », *Toronto Star*, 31 mars 2001.

[5] La « structure traditionnelle » a elle-même été plutôt de courte durée. Les premiers cycles du GATT, jusque et y compris celui de Dillon, se limitaient à réduire les tarifs et comme les changements tarifaires sont soumis au secret budgétaire, ces négociations ont été menées sans examen public. C'était aussi l'époque du modèle de « club » de la politique internationale : les ministres du Commerce avaient leur « club », les ministres des Finances les leurs, et ainsi de suite; voir Robert Keohane et Joseph Nye, « The Club Model of Multilateral Cooperation and the WTO: Problems of Democratic Legitimacy », communication présentée à la conférence *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, les 1er et 2 juin 2000, John F. Kennedy School of Government, Harvard University http://www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/keohane.htm. D'un point de vue poli-

aux questions débattues à l'époque de l'après-ALENA et de l'après-OMC, et par conséquent, est moins adapté à la structure des groupes d'intérêts concernés par la politique commerciale.

La période historique qui a produit ces accords commerciaux fondamentaux a marqué le point culminant pour les praticiens canadiens de la politique commerciale. Pour négocier l'ALE, l'ALENA et le cycle d'Uruguay, le Canada a recruté au sein de la fonction publique et du milieu universitaire un groupe qui a été appelé « les meilleurs et les plus brillants » pour travailler au Bureau des négociations commerciales (BNC) dans les unités qui l'ont remplacé à l'ancien ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ce groupe a été dissout avec la conclusion de ces accords. Au même moment, durant le spectaculaire assainissement des finances publiques du Canada du début jusqu'au milieu des années 1990, le réinvestissement dans la capacité d'analyse politique à l'échelle du gouvernement faisait défaut, un point pleinement reconnu au sein

---

tico-économique, la légitimité de cette approche à l'égard de la formulation de la politique commerciale reposait, en partie, sur ce qu'on a appelé le « consensus permissif »; voir Sylvia Ostry, « WTO: Institutional Design for Better Governance », communication présentée à la conférence *Efficiency, Equity and Legitimacy, op. cit*, à la page 4. Pour une épreuve de l[aperçu d'Ostry, voir Matthew Mendelsohn, Robert Wolfe et Andrew Parkin, (2002) "Globalization, Trade Policy and the Permissive Consensus in Canada," *Canadian Public Policy* 28:3 (Septembre 2002), 351-71. Ce consensus a progressivement disparu et au moment du cycle Kennedy, les gouvernements devaient essayer de faire accepter le commerce; voir également John M. Curtis (2002), « Le rôle des éléments contextuels dans le lancement des cycles de négociations sur le commerce » dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (Éds.) *Les recherches en politique commerciale 2002*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 2002. Au Canada, le Comité sur le commerce et le tarif a été mis sur pied pour recevoir des mémoires et tenir des audiences en préparation de négociations (voir William A. Dymond, « The Consultative Process in the Formulation of Canadian Trade Policy », Centre for Trade Policy and Law, Université Carleton, http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red1/documents/DymondCanadianConsultation09-02eng.pdf.) La « structure traditionnelle » mentionnée dans cet article était donc elle-même un système en évolution qui est devenu de plus en plus complexe lorsque le Canada a participé aux cycles Kennedy, de Tokyo et d'Uruguay et que les négociations sur l'ALE et l'ALENA se sont déroulées.

du gouvernement du Canada qui a établi, par la suite, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) pour commencer à restaurer cette capacité.

En conséquence, au cours des dernières années, on a assisté à une évolution notable dans la façon dont le Canada élabore la politique commerciale, dans la façon dont le gouvernement du Canada communique et rallie, grâce à l'information, des appuis en faveur des politiques commerciales, ainsi que dans la façon dont la recherche et l'analyse sont utilisées pour étayer la formulation et la communication des politiques.

La partie suivante du présent exposé donne un aperçu du processus canadien d'élaboration des politiques commerciales. La troisième partie décrit ensuite les enjeux que rencontrent le Canada pour renforcer la capacité d'analyser la recherche en matière de politique commerciale et pour mettre les résultats de cette recherche au service de la politique et de la sensibilisation du public. La dernière partie tire certaines conclusions en vue, surtout, de faire ressortir, à partir de l'expérience canadienne, des enseignements pour d'autres pays qui doivent relever les défis liés à une plus grande intégration dans l'économie mondiale.

Élaboration de la politique commerciale du Canada et consultations

Autorisation du Cabinet

Le pouvoir exécutif pour la conduite de la politique en matière de commerce international dans le système parlementaire canadien est conféré au Cabinet. Pour obtenir l'appui du Cabinet pour les initiatives proposées en matière de politique commerciale internationale, le ministre du Commerce international présente un mémoire au Cabinet, indiquant la participation proposée aux négociations, les coûts et les avantages afférents ainsi qu'une évaluation des divers enjeux et risques connexes. Les travaux préliminaires pour faciliter l'approbation par le Cabinet sont effectués par des fonctionnaires du ministère du Commerce international, lesquels consultent leurs homologues des autres ministères et organismes dont les intérêts pourraient être touchés par ces négociations. Traditionnellement, les principales

consultations interministérielles mettent à contribution le ministère des Finances, Industrie Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada lesquels sont respectivement responsables des droits de douane, de la politique économique structurelle et de la politique agricole. À l'heure actuelle, dans le cas des négociations agricoles entreprises en 2000 conformément au « Programme incorporé » de l'OMC, Agriculture et Agroalimentaire Canada a joué le rôle de chef de file. Entre-temps, étant donné l'influence croissante de la politique commerciale à l'intérieur des frontières (par exemple par l'intermédiaire de l'AGCS), divers autres ministères sont devenus une partie importante du processus interministériel. En raison de la restructuration dans le cadre de laquelle le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a été divisé en deux ministères distincts, à savoir le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce international, les consultations sur les liens entre la politique étrangère générale du Canada et la politique commerciale qui étaient auparavant considérées internes sont devenues maintenant interministérielles.

Le processus du Cabinet encourage la consultation interministérielle puisque les agents responsables ne veulent pas courir le risque de voir le Cabinet refuser son approbation. D'autre part, il crée également une demande naturelle d'appuyer les analyses; cependant, comme nous le verrons plus loin, une plus grande complexité des enjeux conjuguée à des ressources limitées disponibles pour la recherche fait en sorte que cette demande potentielle de résultats d'analyse quantitatifs et rigoureux ne peut pas être satisfaite adéquatement. Cette situation pose de sérieuses questions d'élaboration pour le ministère du Commerce international ainsi que pour d'autres ministères et organismes dont les politiques et les programmes sont touchés par le commerce et l'investissement.

Le processus d'approbation d'un mémoire au Cabinet suit les mêmes étapes que celles en vigueur au sein de l'administration fédérale.

La consultation initiale est dirigée par le ministère du Commerce international et a lieu à l'échelle du gouvernement, ce qui

reflète les conséquences profondes des négociations commerciales, allant des relations internationales (Affaires étrangères) aux règlements (divers organismes gouvernementaux dont l'Agence des douanes et du revenu Canada, le Bureau de la concurrence, etc.) en passant par les droits de douane (Finances), les évaluations environnementales (Environnement), les emplois (Développement des ressources humaines), la structure et les programmes économiques (divers ministères, notamment Industrie, Agriculture et Agroalimentaire et Ressources naturelles). L'obtention de l'approbation de ces divers ministères et organismes dépend de l'étroite collaboration des agents responsables qui guident le MC au sein de leurs ministères ou organismes respectifs en vue d'obtenir les signatures requises.

Au sein du ministère du Commerce international, les consultations internes supposent d'abord des réunions à l'échelle du Ministère pour arriver à une entente sur les objectifs et les priorités d'ensemble (notamment la position du Canada dans la communauté internationale) puis des réunions portant sur des sujets précis et ayant pour objet l'analyse justificative.

Le Bureau du Conseil privé (BCP) dirige le processus et introduit des considérations politiques générales, dont des questions politiques et d'économie politique soulevées par les politiques commerciales à l'étude, ainsi que de tout enjeu particulier sensible auquel est confronté le gouvernement.

Les experts en la matière devraient parvenir à un consensus dans leur domaine. Pour que ce processus soit un succès, il faut que règne un esprit collégial et que les participants comprennent qu'il s'agit d'un processus itératif, c'est-à-dire que ces mêmes participants se réuniront de nouveau dans d'autres circonstances où ils auront besoin du soutien de leurs collègues. Ils ont donc tout intérêt à tenir compte des besoins de ceux-ci pour pouvoir obtenir la même collaboration par la suite.

Parlement, comités parlementaires et engagement des parlementaires

Les accords commerciaux sont déposés au Parlement. Dans la mesure où la mise en œuvre des accords pourrait exiger de nouvelles lois, il est nécessaire d'avoir l'approbation du Parlement,

qui devrait normalement être accordée dans les circonstances qui existent habituellement où le gouvernement en place détient la majorité à la Chambre des communes, la chambre basse du Parlement.

En dehors de l'étude des lois, les comités parlementaires sont devenus une partie importante du processus de consultation sur les politiques commerciales, en particulier depuis le mécontentement du public qui s'est manifesté au milieu des années 1990. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes et son Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux ont tenu des audiences publiques sur les politiques commerciales du Canada, notamment sur ses priorités dans le cadre de l'OMC et de la ZLEA, sur l'accès aux marchés accordé aux pays les moins avancés et sur des questions abordées au G7/G8 ainsi qu'à d'autres forums internationaux.[6] D'autres comités de la Chambre des communes, tels que le Comité permanent de l'agriculture, ont aussi demandé l'avis des Canadiens sur les politiques et les positions du Canada en matière de commerce. L'annexe 1 décrit le rôle d'un comité permanent. Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères s'est préoccupé aussi récemment des questions de commerce international : il a examiné les projets de loi mettant en oeuvre l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, l'Accord de libre-échange nord-américain, l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce, l'Accord de libre-échange entre le Canada et Israël et l'Accord de libre-échange Canada-Chili.[7]

Les parlementaires canadiens participent aussi régulièrement aux consultations multilatérales décrites ci-après et à des discussions dans le cadre de tables rondes, en tant qu'experts et que

---

[6] Le sous-comité a aussi visité d'autres pays pour examiner les relations commerciales du Canada. Par exemple, il s'est rendu au Japon du 13 au 17 mai 2003, dans le cadre de son étude sur les relations économiques du Canada avec la région de l'Asie-Pacifique.

[7] Pour un bref historique de ce comité, voir « Le comité sénatorial permanent des affaires étrangères » à l'adresse suivante : http://www.parl.gc.ca/english/senate/com-f/fore-f.htm

conférenciers dans des séances d'information parrainées par des associations industrielles et des ONG ainsi qu'à titre de conseillers pour des délégations commerciales du Canada. Pour mieux informer les parlementaires du rendement commercial et des priorités de la politique commerciale du Canada, des rapports sont déposés chaque année au Parlement sur *Le point sur le commerce*[8] et sur *Les priorités du Canada en matière d'accès aux marchés.*[9]

Le Canada participe aussi à divers forums multilatéraux pour étudier les moyens de renforcer le rôle des parlementaires durant la négociation et la mise en œuvre des accords commerciaux. En octobre 2000, il a publiquement déposé des propositions visant à rendre l'OMC plus transparente[10], à faire mieux comprendre au public le mandat de l'OMC et à encourager la participation de celui-ci, notamment des parlementaires, au programme de cette organisation.

Le cadre de consultations permanentes

Le ministère du Commerce international a recours à divers mécanismes de consultation pour inviter les provinces, l'industrie, les groupes non gouvernementaux et de défense de l'intérêt public, ainsi que la population canadienne en général à faire part de leurs opinions sur les questions actuelles de politique commerciale. Ces mécanismes qui ont évolué au fil des ans, au cours des années 1980, alors que le Canada se préparait à entreprendre des négociations de libre-échange avec les États-Unis, forment ce qu'on appelle « le cadre de consultations permanentes ».

Relations fédérales-provinciales-territoriales (C-commerce)

Le processus désigné « C-commerce » consiste à réunir, tous les trois mois, des représentants des provinces et des territoires du Canada pour examiner le commerce et la situation générale de l'économie, pour discuter des questions courantes ou nouvelles de commerce international. Ces consultations revêtent davan-

[8] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/trade/state-of-trade-fr.asp

[9] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/goods-en.asp#1Opening

[10] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transparency2-fr.asp

tage d'importance du fait que le commerce international a une influence plus grande à l'intérieur des frontières et que la mise en œuvre des mesures qui ont été convenues dans les accords commerciaux concernent de plus en plus des questions qui relèvent de la compétence exclusive des provinces ou de la compétence fédérale-provinciale partagée.

Les représentants du gouvernement fédéral peuvent tirer un avantage de ces consultations, à savoir que les représentants des provinces et des territoires les ont aidés à organiser des consultations à l'échelle du pays sur des questions particulières, comme les négociations sur le commerce des services.

Le ministre et le sous-ministre du Commerce international tiennent aussi régulièrement des réunions avec leurs homologues provinciaux et territoriaux dans le cadre du processus de consultation fédérale-provinciale et d'établissement d'un consensus afin de permettre, d'une manière générale, un échange d'informations continu, particulièrement en ce qui concerne les questions soulevées par la mise en application des accords commerciaux dans des domaines de compétences partagées.

En novembre 2001, un groupe de travail mixte a été établi pour étudier les préoccupations d'ordre commercial des groupes municipaux et communautaires. Cette initiative reflétait l'influence potentielle de l'AGCS dans les services qui sont administrés par les municipalités, notamment l'eau, ainsi que dans des secteurs d'établissement de règles, par exemple les règlements de zonage municipaux.[11]

Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE)

Les groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur ou GCSCE sont le résultat de l'évolution au Canada d'un

[11] Ces questions particulières sont mentionnées dans la discussion des questions reliées à l'AGCS par Daniel Drache et Sylvia Ostry, « De Doha à Kananaskis : l'avenir du système mondial du commerce et la crise de la gouvernance » dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (Éds.), *Les recherches en politique commerciale 2002*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 2002.

processus de consultation de plus en plus structuré en matière de commerce auprès des milieux d'affaires, processus qui remonte à l'établissement du comité canadien sur le commerce et les tarifs douaniers lors des négociations commerciales multilatérales du Cycle Kennedy (de 1963 à 1967). Le Cycle de Tokyo Round (de 1973 à 1979) a développé le programme commercial pour y traiter des questions non tarifaires, ce qui a amené un élargissement des consultations sur une base informelle pour inclure des groupes de réflexion et des associations industrielles. Toutefois, la décision dans les années 1980 d'étudier la possibilité de conclure un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a constitué le principal événement qui a renforcé le cadre de consultation. Cette décision a conduit à la formation de quinze GCSCE pour fournir des conseils détaillés sur les négociations dans des secteurs industriels et des domaines d'intérêt particuliers. Après la conclusion de l'ALE, les GCSCE ont été conservés afin de continuer à donner des conseils sur des questions de politique commerciale, sur une base confidentielle, aux responsables du commerce et au Ministre.

Les douze GCSCE en place fonctionnent à l'aide de sites Web à accès limité, de conférences téléphoniques et de réunions en tête-à-tête. En 2001-2002, les GCSCE ont tenu près de 30 réunions. L'annexe 2 fournit une description des GCSCE existants.

Conseil consultatif d'universitaires (CCU)

En 1998, le sous-ministre du Commerce international a établi un Conseil consultatif d'universitaires pour être informé régulièrement du point de vue des spécialistes renommés en économie, en droit, en science politique et dans d'autres disciplines sur le commerce et d'autres questions d'ordre international. Les opinions obtenues de ces sources sont considérées comme étant complémentaires aux apports des groupes d'intérêt et pouvant fournir une analyse plus générale et plus intégrée du commerce existant et nouveau et des questions sociales et économiques connexes. La publication de la série *Les recherches en politique* et l'examen régulier des travaux de recherche liés au commerce et à l'investissement qui sont effectués par les milieux universi-

taires et des groupes de réflexion[12] et dont les résultats sont fournis au CCU, ont jeté ainsi les bases nécessaires pour une collaboration permanente plus étroite entre le gouvernement et les chercheurs universitaires.

Séances d'information multilatérales et consultations sectorielles

Le ministère du Commerce international tient des séances d'information périodiques avec des groupes d'intervenants pour étudier des questions liées au commerce et à l'investissement qui intéressent un large éventail de Canadiens. Parmi les participants figurent parfois le Ministre et le Sous-ministre, ainsi que des parlementaires concernés par ces questions. En partenariat avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, le Ministère coordonne des consultations sectorielles continues en plus des discussions dans le cadre du processus des GCSCE, lesquelles portent sur différents points qui font déjà l'objet de négociations, notamment l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Au fil des années, le nombre des groupes d'intervenants a augmenté considérablement (voir la liste des participants récents à l'annexe 3). Ce phénomène présente des avantages et des inconvénients. Du point de vue des avantages, un plus grand nombre d'apports vient enrichir la base de renseignements sur laquelle repose l'élaboration des politiques et les nombreuses organisations non gouvernementales qui prennent part aux consultations multilatérales apportent une expertise qui peut faire défaut au sein du gouvernement.[13] En revanche, l'augmentation du nombre d'intervenants a pour effet de diminuer l'influence d'un intervenant particulier. Ainsi, si des opinions sont exprimées, mais par la suite ne sont pas reflétées de façon évidente dans la politique gouvernementale, on peut assister à une perte de confiance dans le processus.

---

[12] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/cet/survey/survey_report2002-fr.asp

[13] Voir, par exemple, John M. Curtis, « Commerce et société civile », op. cit., p. 305.

Sensibilisation du public

Le ministère du Commerce international gère activement un programme de sensibilisation du public. Les fonctionnaires du Ministère prennent fréquemment part notamment à des réunions informelles, des séminaires, des tables rondes, tenues partout au Canada, ce qui leur donne l'occasion de discuter et de débattre en profondeur des questions de politique précises avec des associations professionnelles et industrielles, des ONG et des groupes de défense de l'intérêt public, ainsi qu'avec le milieu universitaire.

Participation des citoyens

En se reportant à l'opposition imprévue de la société civile à l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) parrainé par l'OCDE, aux protestations qui ont perturbé la réunion ministérielle de l'OMC en 1999 à Seattle, aux réunions ultérieures des institutions financières internationales, au G7/G8 et autres événements semblables, il est apparu clairement que les Canadiens n'acceptent pas unanimement tous les aspects de la participation du Canada aux pourparlers commerciaux mondiaux et régionaux.

L'intensification du mouvement de protestation montre qu'il est nécessaire d'accroître la participation du grand public. Sensibiliser davantage la population à l'importance du commerce pour l'économie canadienne et renforcer l'appui en faveur des politiques commerciales du Canada constituent donc une partie de plus en plus importante du travail du ministère du Commerce international.

Selon les sondages annuels sur les *Opinions des Canadiens et Canadiennes sur le commerce international*,[14] l'appui aux négociations des accords de libre-échange par le gouvernement a augmenté de 61 % en 1999 à 71 % en 2003 (voir à l'annexe 4 une description de ce sondage). Il est important de ne pas perdre de vue ce niveau de soutien général aux politiques commerciales étant donné l'attention que les médias ont accordée à la critique de la libéralisation du commerce. En même temps, la sensibilisation aux avantages du commerce au niveau personnel est

[14] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Consult6-fr.asp

demeurée comparativement faible : seulement environ 35 % des Canadiens interrogés ont répondu par l'affirmative à la question : « pensez-vous que vous et votre famille bénéficient du commerce international? ». Ce chiffre est demeuré sensiblement constant au cours de la période allant de 1999 à 2003.

L'Internet a considérablement facilité la capacité des membres intéressés du public à faire part de leurs opinions. Le ministère du Commerce international dispose d'un processus de consultation basé sur le Web qui invite le grand public à faire connaître son point de vue (voir la page Web « On vous écoute »[15]). L'annexe 5 fournit une liste des consultations en ligne passées et des questions actuelles de politique commerciale sur lesquelles des avis sont demandés.

Pour favoriser un débat public plus éclairé, le ministère du Commerce international dispose, sur son site Web[16], d'abondantes ressources en matière de politique commerciale, dont les textes de négociations ainsi que les mémoires présentés par le Canada à l'OMC sur les différends dans lesquels celui-ci est partie, en plus des publications annuelles déjà mentionnées qui rendent compte de la performance canadienne sur le plan du commerce et de l'investissement, des priorités commerciales du Canada et de la recherche en politique commerciale.[17] On enregistre, ce qui est encourageant, une forte augmentation du nombre de visites à ces sites et de téléchargements de documents.[18]

---

[15] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/consult-fr.asp#Cur

[16] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/menu-fr.asp

[17] Voir http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/menu-fr.asp

[18] Par exemple, le nombre de fichiers consultés sur le site Web du ministère du Commerce international relativement aux négociations et accords commerciaux et à la Direction de l'analyse commerciale et économique a augmenté comme suit :

Fichiers consultés (millions)	2000	2001	2002	2003 (est.)
Négociations et accords commerciaux	6,8	12,2	14	17,2
Analyse commerciale et économique	0,41	0,63	0,96	2,3

Source : Les calculs de l'auteur sont fondés sur les statistiques contenues dans le site Web du Ministère (nota : les données de 2003 peuvent ne

La publication annuelle de « *Le point sur le commerce* » fournit également au Ministre la possibilité de donner son avis sur les questions d'actualité portant sur le commerce international, lors de conférences de presse et dans des discours.

Le Ministère coordonne également la possibilité pour des Canadiens du secteur privé de participer à une gamme de conférences internationales et de processus internationaux liés au commerce international, notamment au Symposium de l'OMC ouvert au public (du 29 avril au 1er mai 2002), au Forum de l'OCDE de 2002 (du 13 au 15 mai) et aux consultations annuelles du Groupe de travail conjoint de l'OCDE sur les échanges et l'environnement et du Comité des échanges qui se tiennent en automne. De même, les Canadiens du milieu des affaires, de l'industrie et des groupes de citoyens et de défense de l'intérêt public, ainsi que les universitaires et les chercheurs ont été invités à participer à titre de conseillers pour les délégations canadiennes, notamment aux trois dernières réunions ministérielles de l'OMC, tenues à Seattle, Doha et Cancún.

Programmes d'accès public du gouvernement du Canada

Le ministère du Commerce international utilise également les instruments de communication gouvernementale traditionnels tels que les avis de la Gazette du Canada (le registre officiel des activités du gouvernement) pour informer et demander l'avis des citoyens (voir la description à l'annexe 6).

Réalisation et communication des travaux de recherche en politique commerciale

Pour que la recherche et l'analyse réalisées au sein du gouvernement soient le plus utiles, elles doivent être étroitement liées à la formulation de la politique. Idéalement, l'agent chargé de formuler des positions sur une question participerait aussi activement à la recherche, ce qui est inévitable si on s'en tient au sens étroit du terme « recherche et analyse ». En effet, la participation à la discussion sur la politique à mener au sujet d'une

---

pas être exactement comparables à celles de 2000 à 2002 en raison des changements apportés à la technique de comptage des demandes d'accès).

question a pour effet de faire progresser l'agent dans son processus d'apprentissage. Une telle formation en cours d'emploi permet à la formulation de la politique de s'effectuer assez efficacement même en l'absence du genre de recherche systématique et rigoureuse qui, comme on pourrait l'imaginer et l'espérer, devrait systématiquement être à la base de l'élaboration de la politique gouvernementale.

Il existe plusieurs raisons fondamentales pour lesquelles l'idéal de la recherche systématique et rigoureuse est rarement atteint.

Premièrement, en raison des contraintes de temps, les agents chargés des politiques ne peuvent souvent pas consacrer les longues périodes d'attention soutenue qui pourraient être nécessaires pour approfondir un sujet complexe, pour s'imprégner de la documentation disponible, pour régler les questions en suspens ainsi que pour exprimer une opinion et la mettre à l'épreuve empiriquement.

Deuxièmement, il devient de plus en plus difficile pour quiconque, y compris les chercheurs professionnels, de se tenir au courant des ouvrages portant sur la politique commerciale. Cette situation est due à la spécialisation accrue, à la prolifération des revues spécialisées, à l'évolution de la conception hautement technique de l'étude de l'économie et à l'analyse des questions de politique commerciale dans diverses disciplines, surtout en sciences économiques, en droit et en sciences politiques.

Troisièmement, le recours à un chercheur pour effectuer ce travail demande en soi beaucoup de temps pour formuler les questions et, dans une certaine mesure, pour se pencher sur des points précis au sujet desquels des réponses sont nécessaires afin d'orienter la recherche. Si le chercheur est un entrepreneur extérieur, il se posera alors notamment des questions de financement et de confidentialité. Le fardeau administratif lié à la gestion du contrat viendra s'ajouter aux autres coûts. Les entrepreneurs, qui sont à l'extérieur du contexte de la politique que la recherche doit guider, sont privés de l'apport consistant d'information informelle et de la rétroaction qui permettent de mener à bien la recherche, il

s'agit après tout d'un aspect des forces qui stimulent l'agglomération, qui créent des endroits comme la Silicon Valley.

Quatrièmement, il existe le problème très ancien du contrôle : le recours à un chercheur oblige à renoncer dans une certaine mesure à contrôler la gestion d'une question. Un service de recherche indépendant est donc trop souvent maintenu à la périphérie, ce qui l'oblige à faire des efforts pour être accepté, au lieu de consacrer son énergie au règlement des problèmes les plus urgents que connaît l'organisme. Il s'ensuit que cette situation peut facilement amener à mettre en doute la pertinence de ce service, ce qui déclenche un processus négatif notamment de perte de fonds, d'accès ou de statut, ce qui, à son tour, fait fuir les chercheurs brillants, aggravant ainsi le problème. Avec le temps, ce cercle vicieux provoque habituellement une réorganisation dans le cadre de laquelle de nouveaux gestionnaires sont choisis pour résoudre les problèmes.

Sans être insurmontables, ces divers problèmes sont néanmoins épineux. L'expérience antérieure du Canada à cet égard montre amplement que ces problèmes peuvent se poser, mais qu'on peut aussi les résoudre.

Mise en place d'un programme de recherche

Au sein du ministère du Commerce international, la recherche et l'analyse à l'appui de la formulation des politiques et de leur communication au public est effectuée en partie par les agents chargés des politiques eux-mêmes avec autant de rigueur que le temps leur permette, en partie par des chercheurs contractuels et en partie par un service spécialisé en recherche, la Direction de l'analyse commerciale et économique. Ses activités portent surtout sur la question de savoir comment effectuer la recherche sur la politique commerciale et son expérience constitue la base d'une grande partie de la discussion suivante :

La recherche et l'analyse commerciales et économiques effectuées par la Direction de l'analyse commerciale et économique peuvent être classées en quatre catégories.

a) *Analyses et rapports sur la situation actuelle du commerce et de l'économie*

- Ces activités consistent notamment à produire des rapports mensuels, trimestriels et annuels sur le commerce et l'investissement du Canada, ayant trait à la situation économique, au Canada et à l'étranger.
- Le rapport annuel (*Le point sur le commerce*) qui est déposé au Parlement, a constitué une initiative fondamentale qui a suscité la création de la fonction de recherche commerciale. Il représente pour le Ministre un vecteur de communication public ainsi qu'une occasion de faire rapport à ses collègues parlementaires. En même temps, il fournit au Ministère un document officiel dans lequel on peut établir le lien entre la performance du Canada en matière de commerce et d'investissement et les sujets d'actualité de l'année considérée.
- La direction de la recherche apporte aussi des données dans le rapport annuel sur les priorités du Canada en matière de politique commerciale. Ce rapport qui est également déposé au Parlement, est compilé à partir des contributions de tout le Ministère et reflète les consultations plus larges menées entre les ministères.
- Des analyses ponctuelles sur des sujets d'actualité de l'économie internationale, des questions telles que le suivi des événements immédiatement après le 11 septembre, la flambée du dollar au cours de la première moitié de 2003, et d'autres similaires, permettent au groupe de recherche d'informer les cadres supérieurs du Ministère, ce qui contribue à prouver la pertinence du service de recherche et aussi à utiliser l'analyse économique, alors que les décisionnaires étudient comment réagir aux événements de dernière minute.
- Dans le cadre de cette fonction, la Direction tient une base de données considérable sur la performance du Canada sur le plan du commerce et de l'investissement et fournit aux agents du Ministère des conseils sur l'utilisation des statistiques, et comment ne pas en abuser.

b) Analyse économique des questions de politique commerciale

- Les résultats de la recherche sont compilés annuellement dans la série *Les recherches en politique commerciale* et comprennent, en plus des activités effectuées au sein de la Direction de l'analyse commerciale et économique, les apports d'autres employés du Ministère et d'autres ministères, certains travaux de recherche de sous-traitance et quelques contributions de personnalités réputées de la politique commerciale, qui ont compris notamment dans le passé des spécialistes incontournables du monde de la politique commerciale tels que Jagdish Bhagwati, Gary Hufbauer, Keith Maskus et Sylvia Ostry.
- L'approbation extérieure est importante pour assurer la crédibilité d'un groupe de recherche puisqu'il se trouve probablement dans un ministère où la plupart des employés ne sont vraisemblablement pas en mesure d'apprécier pleinement la valeur technique des analyses. Par conséquent, la participation de personnalités bien établies, qui constitue une approbation extérieure, accroît considérablement la crédibilité interne.
- Les sujets de recherche sont, dans une certaine mesure, dictés par la demande interne et dépendent de la capacité d'y répondre; cependant, idéalement, il existerait un lien plus étroit entre le programme de recherche et les besoins des agents de la politique commerciale et, en fait, une plus grande participation de ces agents à la recherche. Dans une certaine mesure, la recherche est déterminée par la demande extérieure qui se manifeste par des demandes de participation à des conférences, si elles sont bien comprises, ces demandes indiquent quelles questions requièrent une analyse. Les invitations à prendre la parole dans des conférences nationales et internationales constituent aussi une forme d'approbation extérieure qui joue un rôle important dans l'obtention d'un appui interne.

c) Initiatives de modélisation pour le commerce

- Cette activité en est encore à ses débuts au ministère du Commerce international. Un nouveau modèle informatique d'équilibre général (CGE) a récemment été mis au point (voir la description au chapitre xx).

- Les initiatives précédentes de modélisation ont été fondées sur le modèle GTAP normalisé : il s'agissait d'études inspirées du modèle CGE portant sur un éventuel Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et sur les conséquences qu'aurait la pleine libéralisation des exportations que les pays les moins avancés effectuent vers le Canada, études qui ont constitué la base de l'Initiative Afrique de celui-ci au Sommet du G7/8, tenu en 2002 à Kananaskis.
- Une telle activité se révèle difficile à mettre en place et à conserver. L'établissement d'un modèle CGE nécessite des compétences très spécialisées, or il n'est pas facile de trouver ou de former des personnes qualifiées pour mettre au point les modèles, ni de les retenir. Les autres ministères qui s'intéressent aux questions relatives à l'économie internationale se disputent ces personnes peu nombreuses (par exemple, au Canada, le ministère des Finances et Industrie Canada disposent de personnel pouvant établir des modèles CGE). Un seul minimum qui prend du temps à atteindre semble nécessaire. En attendant, il faut prendre patience.
- Les budgets limités présentent aussi des avantages, les efforts déployés pour trouver un financement interne constituent un test de commercialisation pour le service de recherche qui, en raison des limitations budgétaires, doit se concentrer sur ce qui est important. En même temps, on peut aussi abuser d'une bonne chose! Pour que la fonction de modélisation acquière une autorité telle qu'elle ait le dernier mot en ce qui concerne les répercussions commerciales sur le Canada, il faudra effectuer un investissement important.

d) Analyse économique pour appuyer la position du Canada dans les différends commerciaux internationaux

- La Direction de l'analyse commerciale et économique s'efforce de mettre en place un processus interne de consultation économique, lui aussi pour le compte de la Direction du droit commercial international du Ministère. Ce processus se trouve lui aussi à un stade initial et vise à fournir des conseils sur les questions économiques qui sont soulevées dans le cadre des diffé-

rends commerciaux et, à l'occasion, à produire des données techniques pour les mémoires à présenter à l'OMC.

- Les contributions les plus importantes ont été les analyses quantitatives ayant trait aux arbitrages de l'article 22.6 déterminant le niveau des mesures de rétorsion.
- Il s'agit d'une activité à enjeux élevés pour un service de recherche : le travail s'inscrit dans un contexte de confrontation et seul le succès peut assurer la légitimité du groupe. L'incapacité de produire un travail de qualité qui soit efficace auprès des arbitres pourrait compromettre l'avenir du groupe. Il s'ensuit que le succès inspire la confiance, ce qui permet d'accroître les possibilités d'utiliser davantage l'économie pour influencer la formulation des arguments, y compris, si tout va bien, en temps opportun, au stade initial du groupe spécial (article 21.5).

Cet ensemble d'activités est apparu en réponse aux demandes découlant des travaux du Ministère. Bien qu'en rétrospective, il apparaisse maintenant comme un ensemble d'activités complémentaires « naturel », on ne savait pas au début quels seraient les éléments particuliers du programme et il a fallu du temps pour les formuler et les mettre au point. De plus, il continue à évoluer, car la capacité prospective (prévision, construction de scénarios, anticipation des conséquences des tendances mondiales sur l'affectation des ressources du Ministère) reste encore à développer, au moment de la rédaction du présent exposé.

L'expérience récente du Ministère permet d'ailleurs de dégager quelques leçons générales.

Un service de recherche a besoin de clients et doit se considérer comme un consultant interne. Les demandes éventuelles se manifestent d'habitude sous la forme de problèmes. Pour le gestionnaire, la façon dynamique d'établir un service de recherche consiste à traiter les problèmes comme des occasions d'affaires, notamment quelqu'un aux prises avec le rapport d'un consultant qui est un fiasco, une conférence, à organiser et des conseils sur les conférenciers à inviter, l'incapacité d'effectuer des conférences, un discours à rédiger sur un sujet peu familier ou des statistiques qui paraissent absurdes. Il faut considérer

tous ces problèmes comme des missions confiées par des clients. Constituer une clientèle est une autre manière d'introduire discrètement un service de recherche dans les dossiers opérationnels. Cependant, il s'agit d'une façon commerciale d'atteindre cet objectif qui pourrait contraster avec ce qu'on pourrait appeler les approches « bureaucratiques », lesquelles consistent à dessiner des organigrammes, à fixer des niveaux de responsabilité et à donner des instructions provenant des cadres supérieurs selon une démarche descendante.

Un service de recherche en politique commerciale doit posséder un ou plusieurs produits « phares » qui deviennent sa vitrine au sein du Ministère, pour les autres ministères et pour le reste du monde. La prolifération des produits augmente le coût de la recherche pour les personnes extérieures qui essayent de comprendre le travail d'un service de recherche. La Direction de l'analyse commerciale et économique possède deux produits phares, à savoir le *Rapport annuel sur le commerce international* et *Les recherches en politique commerciale*. Ils forment, avec la publication annuelle du Ministère sur les priorités commerciales du Canada, un ensemble de produits d'une présentation et d'un esprit communs qui retient régulièrement l'attention de ceux qui s'intéressent à la politique commerciale et économique du Canada ainsi qu'à sa performance à cet égard.

Plus important encore, un service de recherche doit offrir un travail de qualité. Pour cela, il lui faut attirer de bons chercheurs et les garder. D'ailleurs un succès en entraîne un autre. Un programme qui remporte du succès crée une atmosphère tendue qui plaira aux chercheurs et qui réglera, dans une grande mesure, le problème habituel qu'entraîne la présence d'un centre de recherche dans un ministère, à savoir que les carrières sont conçues pour ceux qui aspirent à devenir gestionnaires et non à faire de la recherche. Un bon moyen de rendre attrayants des postes de recherche au sein d'un ministère pour ceux qui aspirent à de tels postes consiste à établir un programme de publications et de participation à des conférences qui permette aux employés d'acquérir des références professionnelles extérieures. D'une manière plus générale, bien que nous ayons tendance à parler de renforcer les capacités de

recherche, les métaphores appropriées devraient sans doute être empruntées au jardinage plutôt qu'à l'architecture.

Il existe certaines questions qui sont plus importantes.

Premièrement, on dit qu'« on ne peut pas gérer ce qu'on ne mesure pas ». À cet égard, un service de recherche commerciale constitue un client important du ministère des statistiques et il doit insister pour obtenir de meilleures mesures des variables qui entrent dans ses modèles, ce qui comprend aider le ministère des statistiques à obtenir un appui pour effectuer de nouveaux sondages. Cet aspect est particulièrement important pour ce qui est du commerce des services, en effet, tout ce qu'un service de recherche peut contribuer à l'élaboration de meilleures mesures du commerce des services et des obstacles au commerce produira, gratuitement, de nombreuses études réalisées par des chercheurs qui sont privés de données plus pertinentes.

Deuxièmement, la recherche sur des questions économiques internationales a tendance à séparer le commerce des finances. C'est un problème sérieux parce que les praticiens du commerce partent de l'hypothèse qu'il y a un équilibre macroéconomique alors que la recherche en finances internationales montre la persistance d'un déséquilibre : les taux de change sont souvent loin d'être équilibrés et le restent souvent pendant longtemps, ainsi des soldes extérieurs très importants peuvent persister à moyen terme. La réduction des obstacles au commerce obtenue laborieusement après des années de négociations peut être rapidement annulée par des taux de change trop élevés qui rendent des pays trop chers pour les marchés sur lesquels ceux-ci cherchaient à s'implanter. En conséquence, la recherche en matière de commerce a besoin d'être complétée par une capacité de recherche plus générale en économie internationale et, finalement, la possibilité d'intégrer les deux.

Enfin, il est utile de souligner que le commerce est une question de politique nationale, de structure optimale pour produire des biens et des services nécessaires à la consommation et à l'investissement, et, en fin de compte, d'importation. Les pays exportent afin d'importer ce qui ne va pas de soi compte tenu de la façon dont sont organisées les négociations commerciales

dans lesquelles on offre l'accès au marché intérieur pour obtenir des réponses positives à des demandes d'accès à des marchés étrangers. C'est toujours avec étonnement que les économistes constatent que le cadre de négociations commerciales, apparemment mercantiliste, est en fait une forme d'hérésie invétérée. Le fait est que celle-ci importe peu, car si ce cadre permet aux négociateurs d'accroître le budget d'un pays pour acheter des importations, il faut s'en réjouir. Néanmoins, pour ce qui est de la population en général, il faut constamment insister sur le fait que l'importation est la raison même du commerce extérieur.

Au Canada, le message sur la politique commerciale met l'accent sur les gains à retirer en ce qui concerne un meilleur accès aux marchés étrangers pour les exportateurs canadiens, mais aussi sur l'effet stimulant de la concurrence des importations et sur les avantages des flux d'investissement bilatéraux.[19] Le maintien de cet équilibre peut se révéler difficile, naturellement, lorsqu'il est question de discuter des objectifs dans les négociations commerciales, puisque les objectifs affectifs sont, pour la plupart, établis du point de vue de l'accès aux marchés étrangers. Par conséquent, des renseignements additionnels, idéalement appuyés par une analyse rigoureuse, est nécessaire pour souligner les avantages des importations (plus grande variété de produits, ou accès à une technologie présente dans les marchandises ou à des biens et des services qui ne sont peut-être pas faciles à trouver sur le marché intérieur).

Communication des résultats de la recherche

La question la plus importante quant à la communication des résultats de la recherche, surtout pour ce qui est de la recherche quantitative, réside dans le fait que les résultats sont influencés par les hypothèses et les techniques de modélisation utilisées pour les produire. Dans un sondage des résultats tirés de processus de modélisation visant à déterminer quelle incidence la libéralisation du commerce des services avait sur le Canada, ces ré-

[19] Voir « La stratégie commerciale du Canada », Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2003, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/trade_policy-fr.asp.

sultats ont varié énormément, allant de gains considérables à de petites répercussions néfastes.[20] Il va sans dire que les agents chargés des politiques n'étaient guère impressionnés. Il s'agit d'un problème de fond que connaissent les économistes, et qui peut être résolu seulement par de meilleures mesures des obstacles au commerce, visés par la libéralisation et par des modèles améliorés permettant de mieux saisir la dynamique du monde réel.

Comme les chiffres dans les études sur le commerce sont rarement significatifs en soi, on nuirait à la crédibilité de la modélisation si on se laissait subjuguer par eux; il est essentiel que l'analyse *qualitative* qui accompagne ces modèles soit de première qualité. Il est important pour la recherche sur le commerce des services susmentionnée que certains enseignements importants aient été tirés. La compréhension des liens dans les modèles qui ont produit ces énormes différences rend les décideurs conscients des incertitudes de la vie réelle dans ces domaines (par exemple la réponse des afflux d'investissement à la libéralisation de certains secteurs de services et l'influence de la libéralisation des services fournis aux producteurs sur l'efficacité de la production des marchandises). Quoique les chiffres en soi soient inutilisables, les informations fournies par ces modèles sont, par contre, précieuses.

L'analyse quantitative soulève un deuxième problème, à savoir qu'il s'est avéré difficile de produire des chiffres impressionnants pour les avantages tirés du commerce dans les modèles d'équilibre général, et c'est un problème en effet pour ceux qui comptent sur des chiffres impressionnants pour étayer des politiques. Or, cette difficulté est accrue par des résultats comme ceux publiés récemment par Andrew Rose.[21] En utilisant le modèle de gravité traditionnel, ce dernier a trouvé que,

---

[20] Ces résultats sont rapportés dans Zhiqi Chen et Lawrence Schembri, « Mesure des obstacles au commerce des services : études et méthodes », dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (Éds.), *Les recherches en politiques commerciales 2002*, op cit., p. 242-243

[21] Voir Andrew K. Rose, « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? », Working Paper 9273, http://www.nber.org/papers/w9273, National Bureau of Economic Research, octobre 2002.

pour 98 des pays ayant adhéré au GATT ou à l'OMC entre 1950 et 1998, le statut de membre de l'OMC n'avait, dans l'ensemble, aucun effet statistiquement significatif sur le montant des échanges entre deux pays (du moins jusque dans les années 1970). De tels résultats créent des remous au sein des ministères du Commerce. On a tendance à se poser des questions du genre de « Quelles mesures allons-nous prendre? ». Une solution consisterait à doubler l'élasticité des modèles IEG en ce qui concerne la croyance que les gains *doivent* exister. Cependant, cette méthode comporte un risque de dérapage.

Dans une certaine mesure, une partie de ce problème dans ce qu'on a appelé l'ère de la « politique commerciale postmoderne »[22] tient au fait que les économies qui sont déjà très ouvertes connaissent une diminution des gains de la libéralisation du commerce. Ce phénomène est inévitable, en effet, dans le cadre des huit cycles du GATT, on a déjà libéralisé les secteurs faciles, ceux qui restent (services, agriculture, textiles/chaussures, la connexion difficile de structures socioéconomiques divergentes) posent des problèmes bien plus aigus. Alors que la libéralisation devenait plus ardue, les gains supplémentaires que des économies déjà très ouvertes ont tirés de celle-ci diminuaient, d'où des problèmes accrus pour obtenir un appui en faveur de la libéralisation dans le centre politique, le Cabinet et l'assemblée législative, et à plus forte raison dans la périphérie politique, les organisations non gouvernementales. La difficulté de définir les avantages pour les pays en développement du Cycle de l'Uruguay et de l'adhésion à l'OMC d'une manière plus générale, comme le montre l'article de M. Rose—a aggravé la situation en soulignant la répartition inégale des gains dans le passé.

Dans ce contexte, il faut se demander quel est l'enjeu des communications et quel est le message. Les résultats analytiques crédibles sur la libéralisation des échanges dans le contexte d'aujourd'hui, économique, socioéconomique et géopolitique,

---

[22] Voir William A. Dymond et Michael M. Hart (2000), « Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations after Seattle », *Journal of World Trade* 34(3) : 21-38.

doivent être omniprésents dans les communications. La question des attentes que crée une plus grande libéralisation a été le fil conducteur des trois premiers volumes des *Recherches en politique commerciale*.[23]

Une troisième question importante se rapporte à la traduction des résultats souvent complexe de la recherche dans un langage qui soit accessible au profane averti, sans être simpliste au point d'être caricatural. Théoriquement, les résultats de la recherche qui s'adressent au grand public peuvent être adaptés au niveau de connaissance supposé des lecteurs de la revue *The Economist*, sauf peut-être dans les textes figurant dans la série des *Recherches en politique commerciale* qui visent à participer au débat professionnel, quoiqu'en évitant d'utiliser des termes trop techniques.

Un quatrième point qui peut être un problème pour les chercheurs qui travaillent au sein du gouvernement concerne la communication de résultats négatifs. Il est essentiel de maintenir l'objectivité, mais il faut en même temps éviter tout ce qui ressemble à du sensationnalisme. Si la recherche et l'analyse servent de fondement à l'élaboration des politiques, elles doivent presque, par définition, remettre en question la politique en place et déterminer les domaines pouvant être améliorés. Il n'existe pas de réponse générale à ce problème de communication, car bien des choses dépendent de la culture opérationnelle de l'organisme et du pays. Nous avons de la chance, au Canada, dans la mesure où les agents du ministère du Commerce international et d'autres ministères peuvent, en leur nom propre, publier dans des revues professionnelles d'ailleurs, ceux qui s'intéressent à la politique commerciale sont invités à le faire dans *Les recherches en politique commerciale*. La responsabilité incombe aux éditeurs et les avertissements usuels s'appliquent aux articles signés et rédigés à titre personnel par des fonctionnaires, les contenus engagent les auteurs et ne peuvent pas être attribués au gouvernement. Par

[23] Voir par exemple John M. Curtis et Dan Ciuriak (2002), « Défense nuancée du Cycle de négociation de Doha », dans John M. Curtis et Dan Ciuriak (Éds.), *Recherches en politique commerciale* 2002, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 2002.

conséquent, ce n'est pas un problème si les auteurs arrivent à des résultats d'analyse différents sur une même question, en fait, à certains égards c'est même un avantage parce que ces différents résultats mettent l'accent sur le vif débat qui a lieu sur bien des aspects de la politique commerciale.

Conclusions

La recherche en politique commerciale est un domaine difficile. La polémique autour de la mondialisation et les nombreux points sensibles que les règles commerciales mondiales ont touché alors qu'elles franchissent les frontières intérieures ont engendré un climat de confrontation entre les critiques des politiques économiques mondiales et les responsables de la politique commerciale. En outre, les négociations commerciales se poursuivent et chaque pays a pris une position. La recherche et l'analyse dans ce domaine soulèvent donc un grand nombre de questions délicates.

Cependant, il semble aller de soi que tout ministère du Commerce doit disposer d'un service professionnel de recherche économique pour expliquer les résultats réels du commerce, fournir des bases solides à l'élaboration et à la communication des politiques et appuyer l'établissement des positions dans les différends commerciaux (qui portent inévitablement sur l'économie ainsi que, sur le droit commercial). La transparence et la consultation sont deux éléments clés de la formulation des politiques dans une démocratie et ces efforts doivent s'appuyer sur des analyses rigoureuses. Pour pouvoir contribuer à ces domaines, les membres d'un service de recherche doivent aussi s'engager activement dans le milieu de la recherche, en publiant et en participant à des conférences, entre autres.

Même si l'expérience du Canada est très encourageante à cet égard parce qu'on a pu conjuguer ces éléments, il n'en demeure pas moins que la contribution d'une recherche et d'une analyse rigoureuses en est encore à ses débuts, surtout pour ce qui est du renforcement de la capacité de modélisation et que bien des questions continuent à être débattues sur la façon dont on peut intégrer un groupe de recherche dans un ministère opérationnel.

Références choisies:

Bulte, Sarmite D., (1999). « Canada and the World Trade Organization », *Canadian Parliamentary Review* 22:3 (Automne 1999), 7.

Kukucha, Christopher, (2003). « Domestic Politics and Canadian Foreign Trade Policy: Intrusive Interdependence, the WTO and the NAFTA, » *Canadian Foreign Policy Journal* 10:2 (Hiver 2003), 59-88.

Stairs, Denis, (2000). « Foreign Policy Consultations in a Globalizing World: The Case of Canada, the WTO, and the Shenanigans in Seattle», *Policy Matters* 1:8 (Décembre 2000),

Hocking, Brian, (2004). « Changing the Terms of Trade Policy Making: From the 'Club' to the 'Multistakeholder' Model, » *World Trade Review* 3: (2004), 3-26. (Le Canada est un exemple)

Cooper, Jane, (2002). « Evaluating Public Participation in the Environmental Assessment of Trade Negotiations, » document préparé pour le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Décembre 2002.

Annexes

Annexe 1 : Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), qui est formé de 18 députés appartenant à tous les partis, se réunit plusieurs fois par semaine pour étudier les questions qui leur sont renvoyées, pour la plupart, par ordre spécial du gouvernement. Des particuliers et des groupes comparaissent devant le Comité pour donner leur avis sur les projets de mesures législatives et de politiques du gouvernement. Le comité présente ensuite ses recommandations à la Chambre des communes. Il reçoit aussi des délégations de parlementaires étrangers et des délégations internationales.

Le processus parlementaire attribue les questions ayant trait au ministère des Affaires étrangères, au ministère du Commerce international et à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. En particulier, celui-ci a pour mandat d'étudier et d'analyser les questions suivantes et d'en faire rapport :

- les lois relatives à ces ministères, ainsi que les objectifs et la mise en œuvre de leurs programmes et politiques;
- les plans de dépenses immédiates, à moyen terme et à long terme, ainsi que l'efficacité de leur mise en application par les ministères respectifs;
- la réussite relative du ministère, mesurée en fonction des résultats obtenus et comparée aux objectifs énoncés, ainsi que d'autres questions liées au mandat, à l'administration, à l'organisation ou au fonctionnement du ministère que le comité juge bon d'examiner.

En pratique, le Comité, directement et par l'intermédiaire de ses sous-comités (le Sous-comité des droits de la personne et du développement international, le Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux et le Sous-comité du programme et de la procé-

dure) discute d'un vaste éventail de sujets, allant des différends commerciaux aux négociations bilatérales et multilatérales, en passant par les intérêts économiques internationaux et les politiques étrangères. Comme l'économie du Canada est orientée vers les États-Unis, les questions dont est saisi le Comité ont tendance à porter sur la gestion des relations entre le Canada et les États-Unis. Dernièrement, le Comité a examiné, entre autres, les questions suivantes :

- la *Loi sur l'expansion des exportations*;
- le Canada et l'ordre du jour du G8 pour le Sommet de 2002 : Grands thèmes et questions en vue du débat public
- études des relations nord-américaines;
- examen du Onzième rapport du Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux (OMC);
- audiences sur le Sommet des Amériques;
- rencontre de la délégation du Parlement européen au sujet des relations avec le Canada.

Source:
Pour le fond général sur les opérations des commissions parlementaires au Canada, voir: < http://www.parl.gc.ca/committees352/francais_intro.html >; pour des matériaux sur les opérations de CPAECI voir <http://www.parl.gc.ca/cgi-bin/committees352/francais_committee.pl?fore>.

Annexe 2 : Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE)

Les groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) ont été créés initialement en 1986 pour fournir au ministre du Commerce international des avis concernant la politique fédérale sur le commerce. Le libre échange d'idées et d'information entre les membres des GCSCE et le gouvernement constitue l'une des caractéristiques fondamentales du processus. Il existe actuellement douze GCSCE représentant divers secteurs d'activité, à savoir :

- GCSCE - Agriculture, aliments et boissons
- GCSCE - Énergie, produits chimiques et matières plastiques
- GCSCE - Environnement
- GCSCE - Industries culturelles
- GCSCE - Poisson et produits de la pêche
- GCSCE - Produits forestiers
- GCSCE - Produits miniers, métaux et minéraux
- GCSCE - Produits et services médicaux et de soins de santé
- GCSCE - Services
- GCSCE - Technologies de l'information
- GCSCE - Textile, fourrure et cuir
- GCSCE - Vêtement et chaussure

Les GCSCE sont composés de dirigeants d'entreprises de premier plan et de quelques représentants d'associations industrielles, de syndicats, des groupes environnementaux et du milieu universitaire. Les membres siègent en leur nom, et non pas à titre de représentants d'entités ou de groupes d'intérêt particuliers. Ils sont nommés pour des mandats de deux ans (renouvelables) par le ministre du Commerce international duquel relèvent les GCSCE. Le GCSCE sur l'Agriculture est sous la responsabilité à la fois du ministre du Commerce international et du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Chaque GCSCE peut se réunir trois ou quatre fois par an et les membres ne sont pas rémunérés.

Des conseillers de la Direction des consultations et de la liaison Politique commerciale du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international appuient la structure des GCSCE.

Source: « Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) » à <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/sagit-fr.asp>.

Annexe 3 : Participants récents à des consultations multilatérales

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada
Association canadienne du droit de l'environnement
Association canadienne pour l'intégration communautaire
Association des banquiers canadiens
Association des collèges communautaires du Canada Association des ingénieurs-conseils du Canada
Association des consommateurs du Canada
Association des pâtes et papiers du Canada
Association des produits forestiers du Canada
Association des universités et collèges du Canada (AUCC)
Association québécoise des organismes de coopération internationale
Bureau de promotion du commerce
Centre canadien de politiques alternatives
Centre d'innovation pour des entreprises responsables
Centre de droit et de politique commerciale (CDPC), Université d'Ottawa
Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
Centre pour la défense de l'intérêt public
Chambre de Commerce du Canada
Coalition pour la diversité culturelle
Commission canadienne des droits de la personne
Commission canadienne du blé
Confédération des Syndicats nationaux
Conference Board du Canada
Conférence canadienne des arts
Conférence des évêques catholiques du Canada
Congrès des Peuples autochtones
Congrès du travail du Canada (CTC)
Conseil canadien des chefs d'entreprises
Conseil canadien pour la coopération internationale
Conseil canadien pour le commerce international
Conseil canadien pour les Amériques
Conseil des Canadiens
Conseil du Patronat du Québec
Conseil international de l'action sociale

Conseil national des femmes du Canada
Dalhousie University
Développement et paix
Ekos Research Associates Inc.
Fédération canadienne de l'agriculture
Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants
Fédération canadienne des étudiants et étudiantes
Fédération canadienne du vêtement
Fédération des travailleuses et travailleurs du Québec (FTQ)
Fédérations canadiennes des municipalités
Fondation canadienne pour les Amériques
Fonds mondial pour la nature (Canada)
Grey, Clark, Shih and Associates, Limited
Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement
Institut international de développement durable
Institut Nord-Sud
Inuit Tapirisat du Canada (ITC)
Association minière du Canada
Manufacturiers et exportateurs du Québec
Médecins pour un Canada sans fumée
Mouvement canadien pour une fédération mondiale
Option Consommateurs
Oxfam Canada
Polaris Institute
Producteurs laitiers du Canada
Ralliement national des Métis
Sierra Club
Société canadienne de santé internationale
Téléglobe Inc.
Transparency International Canada
Union des producteurs agricoles
Université d'Ottawa
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Université McGill, faculté de droit
Université de Calgary
Vision mondiale Canada et Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés

Source: Compilé de « Consultations multisectorielles », site: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Consult4-fr.asp>

Annexe 4 : Recherche sur l'opinion publique – Sondages

Depuis 1999, on a effectué des sondages pour connaître l'attitude des Canadiens à l'égard du commerce international. Pour ce faire, on tire au hasard à l'échelle nationale un échantillon de plus de 1 200 Canadiens. Les questions posées, dont les résultats sont notés sur une échelle de 7 points allant de la tranche inférieure (1 à 3) à la tranche supérieure (5 à 7), portent sur les six thèmes suivants :

- le contexte;
- les avantages du commerce;
- le rôle du gouvernement;
- les relations canado-américaines;
- les pays en développement;
- la consommation médiatique.

Les résultats de ces sondages sont disponibles en ligne et les plus récents permettent de comparer les réponses actuelles à celles des années antérieures. Quelques faits marquants sur les deux derniers sondages :

- 2003 – Opinions des Canadiens et Canadiennes sur le commerce international : ce sondage révèle que la majorité des Canadiens souhaitent que l'on offre davantage de conseils et de services aux exportateurs et sont favorables à la conclusion d'un plus grand nombre d'accords commerciaux avec d'autres pays.
- 2002 – Sondage sur le commerce international – Ce qu'en pensent les Canadiens : le sondage annuel de 2002 sur le commerce international indique que la majorité des Canadiens estiment que le commerce international a contribué à l'essor de l'économie canadienne et à la création d'emplois au cours des dix dernières années. Ils pensent aussi que le Canada peut faire plus pour aider les pays en développement.

Ces sondages fournissent au ministère du Commerce international une rétroaction qui inspire ensuite le processus de sensibilisation et de consultation.

Source: Pour le fond et met à jour voient:
<http:// http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Consult6-fr.asp>

Annexe 5 : Consultations en ligne

Le ministère du Commerce international invite en permanence les Canadiens à lui faire part de leurs commentaires sur la politique commerciale du Canada dans le cadre de son programme de consultation en ligne. Voici des exemples du genre de questions qui font ou ont fait l'objet d'une consultation sur le site Web du Ministère :

ZLEA

- Consultations concernant les négociations sur l'accès aux marchés publics
- Évaluation environnementale préliminaire des négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)
- Invitation à présenter des commentaires sur les négociations relatives à l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles

Canada – Union européenne – Projet d'accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement

Rapport sur les priorités en matière d'accès aux marchés - 2003 (CIMAP)

Tables rondes sur le commerce et le développement : juin et juillet 2002

Évaluation environnementale initiale des nouvelles négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Canada – Pays andins – Discussions sur le libre-échange

Canada–République dominicaine – Discussions sur le libre-échange

OMC : « le cycle de Doha » – Invitation à présenter des commentaires sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles

Document de consultation sur les négociations à l'OMC concernant les subventions et les recours commerciaux

Le point de vue des Canadiens sur le commerce avec les pays les moins avancés

Accord de libre-échange Canada-Chili (ALECC) – Proposition de modifier les règles d'origine de l'ALECC

Accord de libre-échange Canada-Israël (ALECI) – Proposition de modifier les règles d'origine de l'ALECI

Canada - CARICOM - Négociations en vue d'un Accord de libre-échange

Accord de libre-échange Canada-Israël (ALECI) – Proposition de modifier les dispositions de minimis et de mettre en œuvre les dispositions concernant le transbordement et le traitement mineur

2001 - Consultations relatives à l'OMC (réunion ministérielle de Doha, au Qatar)

Une perspective canadienne sur l'approche/le principe de précaution

Invitation ouverte à la société civile des pays participant à la ZLEA – novembre 2001

Demandes en vue d'accélérer l'élimination des droits de douane en vertu de l'ALENA *(Avis de la Gazette du Canada du 15 septembre 2001)*

Consultations ayant trait aux négociations sur le commerce des services

Canada-Singapour - Négociations en vue d'un accord de libre-échange

L'OMC et la transparence

Accord de l'OCDE sur l'examen environnemental des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public

Groupes spéciaux de l'OMC - Canada-Brésil - Aéronefs – Éventuelles mesures de représailles

OMC - Négociations sur les services - Consultations virtuelles avec les exportateurs de services

Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales

Rapport du deuxième examen triennal de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC

Canada-Costa Rica - Négociations en vue d'un accord de libre-échange, de la ZLEA et dans le cadre de l'OMC

1999 - Consultations relatives à l'OMC et à la ZLEA (rencontres ministérielles de Seattle et Toronto)

Source: Voir les consultations énumérées au site Web « On vous écoute », <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/consult2-fr.asp>

Annexe 6 : la Gazette du Canada

La Gazette du Canada est le journal officiel du gouvernement du Canada que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international peut utiliser pour informer le public des faits nouveaux. Elle est publiée en trois parties, chacune remplissant une fonction différente quant à la communication de l'information au public.

Publiée tous les samedis, la partie I comprend tous les avis publics, les nominations officielles et les projets de règlements provenant du Gouvernement ainsi que divers avis publics provenant du secteur privé, qui doivent être publiés en vertu d'une loi ou d'un règlement fédéral.

La Partie I est importante pour le public puisqu'elle informe les Canadiens des projets de règlements et leur donne ainsi la possibilité de présenter des commentaires aux ministères et organismes gouvernementaux concernés avant que ces règlements soient adoptés. Les noms et les coordonnées des personnes-ressources sont indiqués dans les projets de règlements.

Publiée tous les deux mercredis, la Partie II contient tous les règlements adoptés ainsi que d'autres types de textes réglementaires tels les décrets, les ordonnances et les proclamations. Seuls les ministères et organismes gouvernementaux peuvent publier des documents dans la Partie II. Le Bureau du Conseil Privé (BCP) coordonne les règlements et autres documents qui sont publiés dans la Partie II. Il envoie les documents à publier dans la Partie II à la Direction de la Gazette du Canada et donne l'approbation finale.

Publiée dès qu'il est raisonnablement possible de le faire après la sanction royale, la partie III contient les plus récentes lois du Parlement et les proclamations annonçant leur promulgation. Le ministère de la Justice décide de la date de publication de chaque numéro de la Partie III.

Source: Pour le fond consultez le site Web de gazette du Canada à: http://canadagazette.gc.ca/index-f.html

Le modèle commercial de Commerce international Canada, version 1.0

Evangelia Papadaki, Marcel Mérette, Yu Lan et Jorge Hernández*

Introduction

On effectue de plus en plus d'analyses quantitatives rigoureuses pour suppléer aux évaluations intuitives, au raisonnement et au jugement qui s'appuient tous en fin de compte sur la théorie économique et les données empiriques indirectes qui, accompagnées des avis tirés des consultations, ont toujours sous-tendu la formulation des politiques commerciales.

La théorie économique nous aide à comprendre les liens conceptuels qui unissent le commerce, la production de revenus, l'emploi et l'incidence des politiques gouvernementales. Par exemple, la théorie veut qu'en mettant un frein aux politiques commerciales restrictives, on favorise le commerce, on augmente l'efficience économique en répartissant les ressources d'une autre manière, des secteurs les moins productifs vers les plus productifs, ce qui profite au consommateur grâce à la réduction du prix des biens importés — l'essence même de l'argumentation en faveur de la libération accrue des échanges commerciaux et de l'ouverture des marchés.

Il est nécessaire de disposer d'un modèle économique appliqué qui tient compte de toutes les réalités économiques spécifiques pour mettre à l'épreuve ces prédictions théoriques et se faire une idée de l'importance des incidences économiques des

*Evangelia Papadaki est analyste principale de la politique commerciale à la Direction de l'analyse commerciale et économique de Commerce International Canada (CICan). Yu Lan et Jorge Hernández sont des économistes subalternes qui travaillent à contrat à la Direction de l'analyse commerciale et économique. Marcel Mérette est professeur agrégé à l'université d'Ottawa. Les points de vue présentés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ils ne reflètent pas nécessairement la position de CICan.

changements apportés aux politiques commerciales dans un contexte donné, comme celui du Canada, qui présente une structure économique régionale et industrielle particulière (qui dépend elle-même de l'emplacement géographique du Canada, de ses avantages comparatifs et de ses liens historiques).

Pour répondre à la demande d'analyses commerciales quantitatives émanant d'une institution comme Commerce international Canada (CICan), c'est-à-dire fournir des bases rigoureuses qui serviront à définir les politiques commerciales, il est nécessaire de disposer d'un modèle souple qui peut s'adapter à la myriade de questions politiques auxquelles le ministère fait face au cours des discussions de politique et des négociations sectorielles, bilatérales, régionales et multilatérales ainsi que dans le cadre de la gestion des relations et des différends commerciaux, et qui permet de dégager les considérations en matière d'investissement et de commerce international qui soutiendront la formulation de la politique économique nationale du Canada.

Ce chapitre décrit le premier modèle commercial quantitatif mis au point par CICan en collaboration avec l'Université d'Ottawa dans le but de répondre à ce besoin. La section qui suit passe en revue les considérations d'ordre général qui ont guidé le choix d'une méthode de modélisation. La section subséquente présente les caractéristiques du modèle retenu par CICan, décrit les données et l'étalonnage du modèle tout en donnant les principaux paramètres. La dernière section propose en conclusion des réflexions sur le type de questions de politique générale que la forme initiale du modèle saura le mieux aborder et sur la façon dont le modèle pourrait être élargi afin de pouvoir traiter un plus grand nombre de ces questions.

Choix d'une méthode de modélisation

Les modèles économiques quantitatifs combinent essentiellement l'aspect théorique des relations importantes et des principaux mécanismes de transmission structurant l'économie avec les observations réelles (données), offrant une synthèse de ce que l'on connaît au sujet de ces relations et de ces mécanismes. Les modèles sont des représentations simplifiées de la réalité. Ils se concentrent sur les éléments moteurs et les interactions

agissant au sein de l'économie, faisant donc abstraction d'un grand nombre de complexités du monde réel. Par conséquent, ils ne visent pas à remplacer l'intuition, le raisonnement, l'expertise et le jugement politique, mais plutôt à les compléter.

Les différences entre les modèles découlent des types d'interactions dont ils peuvent et ne peuvent pas tenir compte. Par exemple, les modèles à périodes multiples fondés sur des données annuelles ou trimestrielles peuvent décrire l'évolution d'un ensemble de variables économiques au fil du temps. En analyse de la politique, ces modèles servent en règle générale à modéliser l'économie, montrant par exemple l'incidence sur la croissance, l'emploi, etc. des changements de politique budgétaire et monétaire. En analyse commerciale, ces modèles peuvent présenter le comportement global des importations et des exportations par suite d'une modification de la conjoncture macroéconomique et de l'évolution des taux de change, en désignant ces comportements comme des « avancées » et des « retards » dans la réaction des flux des échanges commerciaux. Ces modèles mettent en lumière les importantes questions de l'ajustement des comptes extérieurs, comme ce qu'on appelle les « courbes en j » (qui font état de l'observation empirique de la tendance de la balance commerciale à se détériorer après une baisse des taux de change, pour ensuite se redresser, comme la théorie le voudrait). Ces modèles ne tiennent toutefois pas compte de l'information sur la structure industrielle de l'économie et considèrent forcément le contexte économique extérieur comme s'il ne changeait pas[1].

Ce qu'on appelle les « modèles de gravité » du commerce font ressortir une autre dimension : ils expliquent la structure du commerce mondial à un moment donné en se basant sur la géographie économique, c'est-à-dire la proximité des pays les uns par rapport aux autres, la taille de leur économie respective, leurs revenus relatifs par habitant, le fait qu'ils aient une fron-

[1] L'ONU tente de surmonter cette dernière contrainte en mettant en relation différents modèles économétriques nationaux dans le cadre de Project Link. Pour obtenir une description et l'historique de ce projet, voir Lawrence R. Klein, « Project Link », *United Nations Chronicle*, édition en ligne, vol. XXXVI, n° 4, 1999; http://www.un.org/Pubs/chronicle/1999/issue4/0499p73.htm.

tière en commun ou pas, qu'ils parlent la même langue ou pas, qu'ils aient eu des relations coloniales dans le passé, qu'ils aient signé un accord de libre-échange et ainsi de suite. Ces modèles expliquent très efficacement l'intensité des relations commerciales avec différents partenaires économiques, mais ils ignorent nécessairement la structure sectorielle du commerce, les relations entre le commerce et l'économie nationale et la dynamique des flux des échanges commerciaux au fil du temps.

Les modèles d'équilibre partiel simulent les répercussions des changements d'orientation hypothétiques sur un secteur particulier[2]. Ils peuvent apporter une information détaillée et complexe sur le secteur analysé, mais ils traitent le reste de l'économie comme si elle était figée et ne tiennent donc pas compte de la rétroaction que reçoit le secteur visé de ses relations avec le reste de l'économie nationale et mondiale.

Les modèles d'équilibre général sont très largement utilisés dans l'analyse des politiques commerciales[3]. Les modèles informatiques d'équilibre général (CGE) sont des représentations numériques de l'intuition et de la théorie économique et décrivent explicitement la structure d'une seule économie, comme le font les modèles CGE qui traitent d'un seul pays, ou d'un certain nombre de pays, comme c'est le cas des modèles CGE qui analysent plusieurs pays. En particulier, tous les modèles CGE se caractérisent par une structure entrées-sorties qui présente les interconnexions entre les industries dans une chaîne de valeur ajoutée qui va des matières

---

[2] On trouvera des modèles d'équilibre partiel largement utilisés auprès de la CNUCED, au Centre du commerce international de l'OMC : http://www.intracen.org/.

[3] Les modèles d'équilibre général multisectoriels et multirégionaux largement utilisés et accessibles sont les suivants :

- *Global Trade Analysis Project* (GTAP) : http://www.gtap.agecon.purdue.edu/;
- *Michigan Model of World Production and Trade* : http://www.fordschool.umich.edu/rsie/model/description.html;
- *World Scan Dynamic Model of the World* du Netherlands Bureau of Economic Policy analysis (CPB) : http://www.cpb.nl/nl/pub/bijzonder/20/bijz20_c.pdf;
- *Harrison/Rutherford/Tarr Multi-Regional Global Trade Model* : http://dmsweb.badm.sc.edu/Glenn/ur_pub.htm.

premières, en passant par les étapes plus avancées du traitement intermédiaire, jusqu'à l'intégration finale des biens et services destinés à la consommation ou à l'investissement.

Les modèles CGE rendent compte de ces relations en modélisant, selon la spécificité du modèle et la façon dont on l'applique, les processus décisionnels de l'entreprise, du consommateur, tout comme des autres agents et institutions qui font partie de l'économie. Le commerce naît de ces processus décisionnels. Dans les modèles commerciaux « néo-classiques », ce phénomène se produit parce que les consommateurs, les producteurs et les autres utilisateurs de biens et services considèrent les produits provenant de différentes régions comme des substituts imparfaits les uns par rapport aux autres ou par rapport aux produits nationaux. Le principe de la différenciation des produits nationaux est connu sous le nom d'hypothèse d'Armington[4].

Les modèles CGE calculent l'incidence des changements d'orientation hypothétiques sur diverses variables économiques qui intéressent les responsables de l'élaboration des politiques, dont :

- le bien-être économique des économies modélisées;
- la rentabilité de la production et les gains des consommateurs;
- les conséquences distributionnelles sur les plans de la rémunération du travail et du rendement du capital;
- la réaffectation des ressources entre les industries;
- les conséquences générales sur les flux des échanges commerciaux, la production, la consommation, les investissements, l'emploi, les revenus, les prix à la consommation et à la production, les termes de l'échange et la productivité.

Il importe de noter que les modèles CGE tiennent compte des effets secondaires des changements d'orientation hypothétiques qui pourraient échapper à une analyse intuitive qualitative. Par exemple, une diminution des dispositifs protectionnistes pourrait au départ augmenter les importations dans certains secteurs, mais ses effets secondaires, comme la variation des revenus et la redistribution des ressources, pourraient entraîner une baisse des importations dans certains de ces secteurs.

---

[4] Paul S. Armington, « A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production », *International Monetary Fund Staff Papers*, 16, 1969, pp. 159-176.

Les modèles CGE ont par conséquent été largement utilisés pour analyser les conséquences des changements d'orientation hypothétiques de grande envergure qui ont des répercussions importantes sur la structure de l'économie, notamment la libéralisation du commerce et les politiques visant l'intégration économique internationale. En quantifiant, pour les responsables des politiques, les coûts et les avantages des initiatives proposées et surtout en déterminant qui en bénéficiera et qui en subira les conséquences, et dans quelle mesure, les simulations des modèles mettent également en lumière les ajustements de politiques connexes qui sont nécessaires dans un cadre stratégique économique plus large, dont la libéralisation du commerce est l'un des volets importants. De plus, l'un des grands avantages opérationnels des modèles CGE vient du fait qu'ils sont extrêmement souples (même s'ils demandent beaucoup de ressources) et que, en apportant les modifications appropriées aux caractéristiques du modèle et au jeu de données utilisé, ils peuvent traiter une variété de questions allant du commerce des biens et services, de la fiscalité, de l'endettement, de l'investissement étranger direct et de la propriété intellectuelle aux questions liées à l'énergie et à l'environnement.

Les résultats tirés des modèles CGE, comme ceux de tout modèle théorique ou appliqué, varient en fonction de la manière dont les modélisateurs choisissent d'y décrire le monde. Les résultats des modèles CGE dépendent des spécifications du modèle, de la base de données et des hypothèses concernant les principaux paramètres du modèle. La modification de certaines spécifications peut considérablement changer les résultats. Nous abordons brièvement ci-dessous certaines des hypothèses des modèles CGE les plus largement utilisées et leurs implications sur le plan des résultats expérimentaux.

Marchés parfaitement concurrentiels par opposition à marchés imparfaitement concurrentiels

De nombreux modèles CGE, comme celui de CICan, se fondent sur l'hypothèse simplificatrice des marchés parfaitement concurrentiels. Dans ces modèles, les avantages tirés de la libéralisation du commerce reflètent les gains en efficience découlant de la spécialisation internationale accrue de la production.

L'hypothèse de la concurrence parfaite est réaliste pour les secteurs primaires de l'économie. Toutefois, les secteurs manufacturiers des pays industrialisés ont tendance à évoluer sur des marchés imparfaitement concurrentiels où les entreprises peuvent réduire leurs coûts en augmentant leur production et où elles détiennent également un certain pouvoir sur les prix en raison de facteurs liés à la reconnaissance des marques, à la protection par brevet, etc. La libéralisation du commerce sur des marchés imparfaitement concurrentiels augmente les gains provenant du commerce dans la mesure où, en plus de permettre de tirer des profits de la spécialisation, elle tend à réduire le pouvoir sur les prix et à diminuer les coûts des entreprises. Un certain nombre de modèles CGE récents ont introduit les rendements d'échelle croissants et la concurrence imparfaite ou monopolistique sur les marchés des produits afin de tenir compte de ces réalités et de donner une image plus fidèle des gains tirés du commerce.

Dans les modèles de concurrence monopolistique, l'entreprise perçoit une courbe de demande à élasticité constante à partir de laquelle elle choisit de majorer ses prix par rapport à ses coûts pour maximiser ses bénéfices. Dans les modèles où il existe une différenciation des produits au niveau de l'entreprise[5], l'entreprise choisit également le nombre de gammes de produits qui lui permettra de maximiser ses bénéfices. Des réductions tarifaires réciproques soumettent les entreprises nationales à la concurrence étrangère, ce qui réduit leur capacité de majorer les prix, tout en leur donnant la possibilité d'accéder à des marchés étrangers plus vastes qui leur permettent de réaliser des économies d'efficience supplémentaires, parce que cela fait baisser leur courbe de coûts moyens en raison d'une production accrue à des coûts moyens inférieurs. Comme nous l'avons vu, cela augmente les possibilités de gains pour les consommateurs par rapport à ce qui se produit sur des marchés parfaitement concurrentiels.

---

[5] Wilfred J. Ethier, « National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade », *American Economic Review*, 72 (1982), pp. 389-405. Avinash K. Dixit et Joseph E. Stiglitz, « Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity », *American Economic Review*, 67 (1977), pp. 297-308.

Dans les modèles où la différenciation des produits s'opère au niveau des entreprises, la libéralisation des échanges commerciaux peut également réduire le nombre d'entreprises nationales en raison d'une rationalisation. Ce phénomène réduit à son tour le nombre total de produits nationaux et étrangers offerts aux consommateurs, ce qui annule dans une certaine mesure les gains en bien-être découlant d'une concurrence plus grande et de coûts moins élevés.

Modèles dynamiques par opposition à modèles statiques

Les modèles d'équilibre général tirent leur nom de l'hypothèse d'une situation d'équilibre – c'est-à-dire que les facteurs de production sont pleinement utilisés et affectés de façon optimale en fonction des préférences sociétales et de la définition des paramètres de politique (p. ex., taux tarifaires). Les changements au modèle induits par les réductions tarifaires réciproques représentent par conséquent le déplacement d'un point d'équilibre à un autre, où les facteurs de production demeurent pleinement utilisés tout en étant affectés d'une façon quelque peu différente et où les consommateurs ont redistribué leurs dépenses pour tirer profit des changements de prix relatifs des biens et services provoqués par la libéralisation du commerce. Les gains de revenu découlant d'une telle réaffectation des ressources productives sont appelés gains « statiques ». Les modèles CGE qui ne tiennent compte que de ces effets sont donc appelés modèles « statiques ».

Dans les modèles statiques, l'investissement est habituellement traité comme un élément de la demande finale et le capital global est habituellement fixe, ce qui permet des changements uniquement dans la répartition sectorielle du stock de capital, mais non dans le total des capitaux disponibles. La théorie économique souligne toutefois que les incitatifs à l'investissement et à l'innovation se trouvent renforcés dans une conjoncture commerciale plus libérale; cela devrait entraîner une accumulation du capital (y compris un « capital humain » accru, dans la mesure où le rendement économique des compétences spécialisées augmente) et plus d'innovation. Les modèles CGE qui tentent de prendre en compte les conséquences de cette « dynamique » en autorisant l'accumulation du capital sont donc appelés modèles « dynami-

ques ». Dans ces modèles, les consommateurs optimisent leurs décisions d'épargne-dépense non seulement entre les biens et services, mais aussi dans le temps; parallèlement, les entreprises optimisent leur rendement avec le temps (p. ex., en maximisant la valeur actuelle des futurs mouvements de revenus).

Quand on introduit des effets dynamiques dans un modèle CGE, on accroît en règle générale l'estimation des gains tirés de la libéralisation des échanges commerciaux, en raison du regain d'énergie dont bénéficie l'économie du fait des investissements qui découlent de cette libéralisation et dont ne tiennent pas compte les modèles statiques. Une autre raison importante d'intégrer des caractéristiques dynamiques dans un modèle CGE est de montrer les différences de l'incidence des réductions tarifaires sur les biens de consommation par rapport aux biens d'investissement.

Le principal inconvénient des modèles dynamiques toutefois est qu'ils sont bien plus compliqués; le modélisateur doit donc délaisser les particularités sectorielles et régionales que les modèles statiques moins complexes peuvent prendre en compte.

Hypothèses de fermeture

Plusieurs autres caractéristiques importantes des modèles CGE peuvent avoir une grande influence sur les résultats des simulations réalisées avec ces modèles. Les facteurs de production peuvent être déplacés d'un secteur à l'autre et d'une région à l'autre – ou pas. Le prix des importations et des exportations peut être fixe (l'hypothèse habituelle pour les « petits » pays qui sont considérés comme des « preneurs de prix » sur les marchés internationaux) ou déterminé de façon endogène (l'hypothèse applicable aux « grands » pays qui peuvent influencer les prix sur les marchés internationaux). La répartition de l'épargne et de l'investissement peut être fixée en fonction de règles préétablies ou déterminée de façon endogène au sein du modèle. Des règles spécifiques doivent être établies pour affecter le revenu généré par les tarifs ou les dépenses liées aux subventions et pour compenser les effets des changements à cet égard sur les recettes et les dépenses gouvernementales (c.-à-d. que les réductions tarifaires sont en règle générale modélisées comme étant neutres sur le plan

des revenus, ce qui nécessite une augmentation des impôts compensatoire, d'habitude une taxe forfaitaire à la consommation).

Ces hypothèses sont en règle générale appelées règles de « fermeture ». D'un point de vue mathématique, la fermeture implique que le système d'équations du modèle CGE est soluble, ce qui suppose que le nombre de variables endogènes doit être égal au nombre d'équations indépendantes. La fermeture amène le modélisateur à choisir les variables qui seront endogènes et celles qui seront exogènes, ce qui peut être arbitraire du point de vue mathématique. Sur le plan économique toutefois, ce choix reflète les hypothèses du modélisateur au sujet de la structure de l'économie. Ces choix déterminent la façon dont un modèle CGE particulier fonctionne et, par conséquent, influent sur l'incidence mesurée de tout changement d'orientation hypothétique dans les simulations effectuées avec le modèle. Pour montrer la gamme de résultats possibles en fonction des règles de « fermeture », les modélisateurs présenteront parfois leurs résultats selon différentes hypothèses concernant la fermeture du modèle.

Caractéristiques de la version 1.0 du modèle CGE de CICan

Le modèle CGE récemment mis au point par Commerce international Canada (CICan) en collaboration avec l'Université d'Ottawa suit, dans l'état actuel des choses, une approche générale classique. Il s'agit d'un modèle statique qui suppose une concurrence parfaite, des rendements d'échelle constants et une différenciation des produits nationaux. Ce modèle et la base de données qui le sous-tend ont été créés pour aborder en tout premier lieu les questions liées à une plus grande intégration économique avec les États-Unis, comme l'adoption de droits extérieurs communs, l'élimination des dispositions de l'ALENA sur les règles d'origine, la réduction des « coûts commerciaux latents » qui découlent entre autres des coûts administratifs liés aux contrôles douaniers et des coûts provenant des différences de normes et de réglementation entre les deux pays. Les efforts les plus importants ont donc été consacrés à la collecte de données à la fois sur les États-Unis et le Canada afin de modéliser la structure industrielle des deux économies aussi exactement que possible.

Entre autres caractéristiques particulières, le modèle subdivise le Canada en six régions. L'expérience du Canada a démontré que les accords de libre-échange peuvent avoir des effets différentiels sur le commerce national et provincial. Des études économétriques récentes ont montré par exemple que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis avait détourné le commerce interprovincial est-ouest au bénéfice du commerce État-province nord-sud[6]. Un modèle CGE comportant des caractéristiques régionales nous permet d'évaluer l'impact des changements d'orientation hypothétiques non seulement sur les flux entre les provinces, mais aussi sur la structure industrielle, les revenus et le bien-être des provinces ou des régions du Canada : Atlantique, Québec, Ontario, Prairies (comprenant les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut), Alberta et Colombie-Britannique (comprenant le Yukon).

Cadre théorique du modèle

Il s'agit d'un modèle d'équilibre général appliqué multirégional et multisectoriel supposant des marchés parfaitement concurrentiels et des rendements d'échelle constants. Les régions intégrées au modèle comprennent actuellement les six régions du Canada, les États-Unis et le reste du monde.

Nous définissons d'abord dans le modèle les différents ensembles de produits. Les secteurs d'activité sont désignés par les lettres s et t, où S représente l'ensemble des industries de façon que $s, t = 1, \ldots, W$, où W est l'ensemble qui comprend les six régions du Canada, les États-Unis et le reste du monde (RDM). Les régions sont désignées par les indices i et j. Dans un cadre multipays et multisectoriel, il est nécessaire de suivre les flux des échanges commerciaux selon leur origine et leur destination géographiques et sectorielles. Ainsi l'indice $isjt$ désigne un flux qui provient du secteur s du pays i et qui est destiné à l'industrie t du pays j. Dans

[6] John F. Helliwell, Frank C. Lee et Hans Messinger, « Perspectives on North American Free Trade: Effects of the Canada-United States Free Trade Agreement on Inter-provincial Trade », Programme de publication de recherche d'Industrie Canada, document de travail n° 5, avril 1999. Voir également Courchene et Telmer (1988).

la mesure où il sera plus d'une fois nécessaire d'agréger des variables liées à un indice particulier, nous remplaçons parfois, afin d'éviter une prolifération inutile de symboles, l'indice ayant fait l'objet de l'agrégation par un point; par exemple, $c_{.si}$ est l'agrégat de c_{jsi} en ce qui concerne le premier indice.

Ménages

Les décisions finales en matière de consommation de chaque région sont prises par un ménage (consommateur) représentatif qui considère les produits provenant d'industries de différents pays comme des substituts imparfaits [Armington (1969)]. Les préférences du ménage sont représentées par une transformation log-linéaire d'une fonction d'utilité Cobb-Douglas

$$U_i = \sum_{s \in S} \rho_{si} \log(c_{.si}) \quad \text{où} \quad \sum_{s \in S} \rho_{si} = 1 \qquad (1)$$

alors que la préférence du consommateur entre l'origine nationale ou étrangère d'un bien donné s est exprimée à l'aide d'une fonction d'élasticité de substitution constante

$$c_{.si} = \left(\sum_{j \in W} \delta_{jsi} c_{jsi}^{(\sigma_{si}-1)/\sigma_{si}} \right)^{\frac{\sigma_{si}}{\sigma_{si}-1}} \qquad (2)$$

où c_{jsi} représente la consommation dans la région i des biens s produits dans la région j, $c_{.si}$ est le regroupement des biens nationaux et importés, δ_{jsi} représente les paramètres de la part de consommation dans la région i des biens s produits dans la région j et σ_{si} représente les élasticités de substitution d'Armington de la consommation dans la région i du bien s.

En fait, les décisions en matière de consommation sont prises à deux niveaux. Au premier, le consommateur choisit la quantité optimale d'un bien composé $c_{.si}$ étant donné des parts de dépenses constantes (ρ_{si}). Au second niveau, le consommateur choisit la composition optimale des biens composés en

fonction de leur origine géographique (spécification d'Armington). Les demandes finales c_{jsi} sont établies par la maximisation de (1) compte tenu de (2) et des contraintes budgétaires du consommateur, c'est-à-dire de la somme des gains salariaux, du loyer des capitaux et du produit des droits tarifaires répartis sous forme de transfert d'une somme forfaitaire par le gouvernement.

$$Y_i = \sum_{j \in W} \sum_{s \in S} (1+\tau_{jsi}) p_{jsi} c_{jsi}$$

$$= \sum_{s \in S} \omega_i L_{is} + \sum_{s \in S} r_i K_{is} + \sum_{j \in W} \sum_{s \in S} \tau_{jsi} p_{jsi} c_{jsi} \qquad (3)$$

où p_{jsi} représente le prix dans la région *i* des biens *s* produits dans la région *j* et L_{is} et K_{is}, respectivement, l'offre de main-d'œuvre et l'offre de capitaux dans la région *i* des secteurs *s*.

Dans cette formule, on considère que la main-d'œuvre et le capital peuvent se déplacer d'un secteur à l'autre, mais pas d'une région à l'autre.

Entreprises

Chaque région se caractérise par des secteurs industriels parfaitement concurrentiels. La demande des producteurs en capital, en main-d'œuvre et en intrants intermédiaires résulte de la minimisation des coûts unitaires variables v_{is}

$$v_{is} Q_{is} = \sum_{j \in W} \sum_{t \in S} (1+\tau_{jti}) p_{jti} x_{jtis} + \omega_i L_{is} + r_i K_{is} \qquad (4)$$

compte tenu d'une fonction de production de Cobb-Douglas

$$\log(Q_{is}) = \alpha_{L_{is}} \log(L_{is}) + \alpha_{K_{is}} \log(K_{is}) + \sum_{t \in S} \alpha_{tis} \log(x_{tis}) \qquad (5)$$

où

$$x_{tis} = \left(\sum_{j \in W} \beta_{jtis} x_{jtis}^{(\sigma_{is}-1)/\sigma_{is}} \right)^{\frac{\sigma_{is}}{\sigma_{is}-1}} \qquad (6)$$

sont des intrants intermédiaires composés selon l'origine géographique, x_{jtis} est la quantité des biens intermédiaires achetés par le secteur *s* de la région *i* au secteur *t* de la région *j*, p_{jti} est le prix des biens *t* vendus par le pays *j* au pays *i* et σ_{st} est l'élasticité de substitution du secteur *s* du pays *i* (à l'instar des ménages, les entreprises considèrent les intrants intermédiaires des différentes régions comme des substituts imparfaits).

Pour garantir des rendements d'échelle constants, l'homogénéité du premier degré des coûts unitaires dans les prix, nous posons

$$\alpha_{L_{is}} + \alpha_{K_{is}} + \sum_{t \in S} \alpha_{tis} = 1 \qquad (7)$$

où α et β sont des paramètres de partage et $\beta_{jtis} = 0, \forall j \neq i$, si *t* n'est pas échangeable. La maximisation des bénéfices, dans cette situation de concurrence parfaite, suppose que les prix égalent le coût marginal.

$$p_{is} = v_{is} \qquad (8)$$

Conditions d'équilibre

Le modèle comporte deux conditions d'équilibre. Premièrement, la demande et l'offre de facteurs primaires doivent être égales dans chaque région. Deuxièmement, l'offre de biens et de services est égale à la demande dans chaque marché (*i*, *s*). Le taux de loyer du capital du reste du monde (RDM) est l'unité de compte.

Mécanique du modèle

Dans ce modèle, tout changement de structure tarifaire qui suit un changement d'orientation hypothétique, comme l'harmonisation des droits extérieurs (ou l'union douanière) entre deux pays, entraînera une modification des prix relatifs qui, à son tour, influera sur la demande en matière de consommation et de production des biens intermédiaires et finaux.

Jeux de données et méthode d'étalonnage du modèle

L'année de référence est 1999. Le modèle actuel comprend huit régions, soit six régions canadiennes, les États-Unis et les économies du reste du monde qui sont regroupées en une région (RDM). Les six régions canadiennes se subdivisent comme suit :

i) le Canada atlantique, qui regroupe Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick;
ii) le Québec;
iii) l'Ontario;
iv) les Prairies, qui comprennent le Manitoba, la Saskatchewan, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut;
v) l'Alberta;
vi) la Colombie-Britannique, qui englobe la Colombie-Britannique elle-même et le Yukon.

Les cinquante-cinq produits (niveau S) des données sur les flux des échanges commerciaux ont été répartis en 24 secteurs. Ces derniers sont présentés en annexe au Tableau 1, avec les élasticités de substitution utilisées dans ce modèle.

Les données dont le modèle a besoin comprennent les flux des échanges bilatéraux nominaux (interrégionaux et internationaux), les données des comptes nationaux (demande de consommation par secteur, gains de la main-d'œuvre et du capital) et les tableaux des entrées-sorties par région. De plus, il faut s'assurer que les sources sont cohérentes. Il s'agit d'un travail difficile qui exige beaucoup de temps. De nombreux modèles CGE ont donc fait appel à des bases de données existantes comme la base Global Trade, Assistance, and Production (GTAP). Bien qu'elle soit pratique, la base de données GTAP présente certains inconvénients majeurs : la dernière mise à jour au moment de la création du modèle n'allait pas plus loin que 1997[7]; de plus, la base ne fournit pas de données sur les provinces canadiennes. C'est pourquoi on a décidé de créer une nou-

[7] Une nouvelle base de données allant jusqu'en 2001 sera disponible à l'été 2004.

velle base de données en recueillant des données provenant d'une variété de sources nationales et internationales.

On a obtenu les données canadiennes sur les flux des échanges commerciaux internationaux et interprovinciaux auprès de la Division des comptes nationaux de Statistique Canada et de la Base de données sur le commerce mondial. Les données sur les flux des échanges entre les États-Unis et le reste du monde (RDM) ont été extraites de la base de données de l'Analyseur du commerce mondial.

On a supposé que les six régions économiques canadiennes partageaient la même technologie de production dans l'ensemble du Canada et on a donc utilisé le tableau canadien des entrées-sorties pour calculer les coefficients de technologie de production, c.-à-d. la part des intrants intermédiaires, de la main-d'œuvre et du capital dans la production finale. En raison des questions de confidentialité, les tableaux d'entrées-sorties provinciaux comportent de nombreuses cases où l'on ne peut pas lire les données (« supprimées »), ce qui n'en rend pas toujours l'utilisation très pratique. Les tableaux des entrées canadiens proviennent de la base de données CANSIM II (tableaux 381009 et 3810010) pour 1999. Le US Bureau of Economic Analysis a fourni les tableaux des entrées américaines.

L'information sur les tarifs provient de la version 5 du GTAP[8], qui fournit les tarifs moyens pondérés pour les flux des échanges avec les États-Unis et le reste du monde (et les équivalents tarifaires de certaines barrières non tarifaires) pour l'année 1997.

Comme les données ont été recueillies auprès de différentes sources, il a fallu déployer beaucoup d'efforts pour harmoniser les jeux de données et équilibrer la matrice de comptabilité sociale de chaque région – c'est-à-dire pour faire en sorte que 1° l'offre égale la demande pour tous les biens et services, 2° les contraintes budgétaires des entreprises et des consommateurs soient satisfaites, 3° le solde des balances commerciales

[8] GTAP (2001), Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Package, Centre for Global Trade Analysis, Purdue University.

nationales soit égal à zéro et 4° les entreprises de tous les secteurs ne fassent pas de bénéfices excessifs.

Une fois que l'on eut assuré la cohérence des jeux de données, le modèle a été étalonné; pour cela il a fallu déterminer les paramètres de partage de l'offre ($\alpha_{L_{is}}, \alpha_{K_{is}}, \alpha_{tis}$) et de la demande ($\rho_{si}, \delta_{jsi}, \beta_{jtis}$) du modèle, de façon à satisfaire les différentes équations de l'offre et de la demande en tenant compte des jeux de données de l'année de référence. Cette méthode est très répandue (voir par exemple Srinivasan et Whalley, 1986).

Conclusion

Le modèle CGE de CICan décrit ci-dessus peut facilement être utilisé pour faire la lumière sur les répercussions d'une union douanière hypothétique entre le Canada et les États-Unis qui impliquerait l'harmonisation des droits extérieurs, la diminution de la protection commerciale bilatérale qui subsiste et la suppression des règles d'origine internes. Si on le combine avec des résultats économétriques, ce modèle peut être utilisé pour évaluer les coûts commerciaux « latents » entre le Canada et les États-Unis[9] et ultérieurement l'incidence d'une réduction de ces coûts à la suite de changements apportés aux politiques commerciales, comme la création d'un marché commun avec les États-Unis ou l'adoption d'une politique hypothétique conduisant à l'harmonisation des normes et de la réglementation entre les deux pays. De plus, le modèle peut être élargi ou adapté afin de traiter un certain nombre d'autres questions d'ordre stratégique ou commercial en particulier, comme l'investissement étranger direct, les problèmes environnementaux ou les questions liées à la propriété intellectuelle. En étendant la base de données à d'autres pays, il serait possible d'évaluer les conséquences d'accords commerciaux multilatéraux ou bilatéraux hypothétiques auxquels prendrait part le Canada.

[9] Voir ci-dessus, p. 11.

ANNEXE

Tableau 1 : Mise en correspondance des secteurs et des biens et services

Secteurs du modèle	Niveau S des flux commerciaux de la classification des biens et services, Statistique Canada
Agriculture	Grains; autres produits agricoles; foresterie; poisson cru et fruits de mer; piégeage
Aliments, boissons et tabac	Viande, poisson traité et produits laitiers; aliments et légumes congelés; autres produits alimentaires; provendes; boissons gazeuses et breuvages alcoolisés; tabac et produits du tabac
Textiles	Produits textiles
Habillement	Bas, habillement et accessoires
Produits du bois	Bois d'œuvre et produits du bois
Meubles et installations fixes	Meubles et installations fixes
Produits du papier	Pâte de bois, papier et produits du papier
Impression et édition	Impression et édition
Produits chimiques, produits de fertilisation et produits pharma.	Produits chimiques, de fertilisation et pharmaceutiques
Pétrole et combustibles minéraux	Combustibles minéraux; pétrole et produits du charbon
Cuir, caoutchouc et produits en plastique	Cuir, caoutchouc et produits en plastique
Produits minéraux non métalliques	Produits minéraux non métalliques
Produits métalliques	Produits métalliques primaires et autres produits métalliques
Machinerie non électrique	Machinerie et équipement
Machinerie électrique	Produits électriques, électroniques et de communication
Équipement de transport	Véhicules motorisés, autres pièces et équipement de transport
Divers produits fabriqués	Autres biens fabriqués
Exploitation minière et des carrières autres que pour le pétrole	Concentrés et minerais métalliques; minerais non métalliques; services auxiliaires des exploitations minières
Services de communication et autres services	Services de communication; autres services
Construction	Construction résidentielle; construction non résidentielle; réparation
Commerce de gros	Marge sur le commerce de gros; marge sur le commerce de détail
Transport et stockage	Transport et stockage
Services financiers	Autres services financiers, d'assurance et immobiliers
Autres services	Commerce et ordinateur; éducation privée; services de santé et sociaux; logement et repas; autre; marge dans les transports; bureau d'exploitation; cafétéria et matériel de laboratoire; voyage et divertissement

Source : Statistique Canada, Division des comptes nationaux, Tableau 386-0001 : Flux du commerce interprovincial et international au coût des producteurs (millions de dollars canadiens 1999).

Tableau 2 : Élasticités de substitution entre biens et services importés et nationaux	Régions du Canada	États-Unis	Reste du monde
Agriculture et foresterie	*5,3*	*5,3*	*3,5*
Aliments, boissons et tabac	*5,4*	*5,4*	*3,6*
Textiles	6,2	6,2	*3,3*
Habillement	4,5	4,5	3,0
Produits du bois	6,4	6,4	*4,2*
Meubles et installations fixes	6,8	6,8	4,5
Produits du papier	*4,1*	*4,1*	*2,7*
Impression et édition	5,6	5,6	*2,7*
Produits chimiques, de fertilisation et pharmaceutiques	4,8	4,8	*3,3*
Produits pétroliers et combustibles minéraux	*4,4*	*4,4*	*2,9*
Cuir, caoutchouc et produits en plastique	*5,0*	*5,0*	*3,3*
Produits minéraux non métalliques	8,3	8,3	*4,2*
Produits métalliques	5,1	5,1	*4,2*
Machinerie non électrique	8,6	8,6	*4,2*
Machinerie électrique	*6,3*	*6,3*	*4,2*
Équipement de transport	7,5	7,5	5,0
Fabricants divers	*6,3*	*6,3*	*4,2*
Exploitations minières et de carrières autres que pour pétrole	*6,3*	*6,3*	*4,2*
Services de communication et autres services	*5,3*	*5,3*	*3,6*
Construction	*4,3*	*4,3*	*2,9*
Commerce de gros	*4,3*	*4,3*	*2,9*
Transport et stockage	*4,3*	*4,3*	*2,9*
Services financiers	*4,3*	*4,3*	*2,9*
Services personnels, commerciaux et autres services	*4,3*	*4,3*	*2,9*

1) Secteurs en italique : élasticités de substitution du reste du monde tirées de la base de données GTAP 5 : nous avons calculé la moyenne de l'élasticité de substitution entre le bien importé composé et national, et de l'élasticité de substitution entre les différentes sources d'importation, comme le propose la base GTAP 5 (variables SIGMAD et SIGMAM respectivement). Par convention, nous avons multiplié les estimations du RDM par 1,5 afin de calculer les élasticités des États-Unis et du Canada.

2) Secteurs dont la police n'est pas modifiée : les élasticités de substitution du Canada sont tirées, le cas échéant, de Erkel-Rousse, H. et Daniel Mirza, « Import Prices Elasticities: Reconsidering the Evidence », *Revue canadienne d'économie*, vol. 35, n° 2 (mai 2002), Tableau A1 (Generalized Method of Moments estimates), p. 30. Nous avons pris les mêmes élasticités pour les États-Unis. Les estimations du reste du monde proviennent de la base GTAP 5, quand elles étaient disponibles, sinon nous les avons obtenues en divisant l'estimation canadienne par 1,5.

Commerce Canada–États-Unis et production et emploi dans les États américains

Joseph F. Francois et Laura M. Baughman*

Introduction

Comme des relations d'amitié de longue date, les relations économiques entre le Canada et les États-Unis sont essentiellement chaleureuses, mais parfois aussi houleuses. Au fil du temps, certains secteurs des deux économies sont si intégrés l'un à l'autre que l'on pourrait dire qu'il n'existe plus de frontière pour eux. D'autres sont devenus de plus en plus sensibles à la concurrence transfrontière, ce qui a eu pour effet d'intensifier les frictions commerciales.

C'est dans des moments comme ceux-là — dans les relations économiques comme dans les relations entre amis de longue date — qu'il est utile de s'arrêter et de se rappeler la raison fondamentale de notre amitié. La géographie joue bien sûr un rôle important dans la création de ces liens. Il est convenable d'entretenir des relations cordiales avec son voisin immédiat. Il y a aussi les accords commerciaux, qui ont fait tomber les barrières entre les économies des deux pays. Les règles du fair-play aident à résoudre de nombreux différends avant même qu'ils ne soient soulevés. Les États-Unis ont les mêmes rapports géographiques et commerciaux avec le Mexique, mais cette relation n'est pas aussi étroite que celle qu'ils entretiennent avec le Canada. Par conséquent, des niveaux de développement similaires et une histoire de coopération beaucoup plus longue sont aussi des facteurs importants dans la création de rapports étroits entre les deux économies.

Il en résulte un accroissement des courants d'échange et d'investissements et une intégration accrue de nombreux secteurs des

* Joseph Francois est professeur d'économie et titulaire de la Chaire en économie politique et en développement économique international de l'Université Erasmus de Rotterdam (depuis 1996), membre de l'Institut Tinbergen et du *Centre for Economic Policy Research*, directeur de l'*European Trade Study Group* et membre du consortium GTAP (*Global Trade Analysis Project*). Laura Baughman est présidente de Trade Partnership Worldwide, LLC. Les opinions exposées dans cette étude sont celles des auteurs et elles ne sauraient refléter la position du ministère du Commerce international ou celle du Gouvernement du Canada.

deux économies. Or, l'accroissement des échanges commerciaux et de l'investissement extérieur peut être une cible facile pour les critiques dans les années d'élections. Dans le cas des États-Unis, l'idée maîtresse est que les exportations sont une « bonne chose » et les importations, une « mauvaise chose ». Même les importations en provenance de pays amis ou voisins sont une « mauvaise chose » dans la pure pensée mercantiliste. C'est pourquoi les États-Unis et le Canada se sont retrouvés au cœur de différends commerciaux sur le bois d'œuvre, le bœuf, le blé et l'acier, pour n'en nommer que quelques-uns, lesquels différends étaient nés des récriminations des représentants de secteurs d'activité aux États-Unis, selon lesquelles les importations en provenance du Canada étaient à l'origine de difficultés économiques aux États-Unis, notamment des pertes d'emploi.

La véritable relation entre les échanges extérieurs et l'emploi est évidemment beaucoup plus complexe. Elle suppose des interactions entre un grand nombre de secteurs et de régions et elle englobe les importations aussi bien que les exportations, de même que les liens (ou corrélations) aux stades intermédiaires (p. ex., les usines de montage d'automobiles aux États-Unis utlisant des pièces fabriquées au Canada, et vice versa).

Dans cette étude, nous examinons l'incidence du commerce Canada–États-Unis sur les économies des États américains. Comme le niveau d'emploi sert souvent d'indice pour mesurer les « dommages » causés par les échanges extérieurs, nous chercherons à déterminer combien d'emplois aux États-Unis sont liés d'une manière ou d'une autre aux échanges commerciaux avec le Canada. Nous nous intéresserons non seulement aux emplois liés à l'exportation, mais à ceux liés à l'importation et aux activités de services entourant les exportations et les importations. Autrement dit, nous tenterons d'établir combien de travailleurs fabriquent des biens et offrent des services exportés au Canada et participent aux activités connexes (transport, financement, vente en gros et entreposage), et combien de travailleurs états-uniens traitent les importations en provenance du Canada et participent aux activités connexes (vente en gros et entreposage, publicité; financement et vente au détail). En outre, comme la politique a en définitive une dimension locale, nous examinerons aussi la répartition de l'emploi entre les différents États. Enfin, nous explorons le rapport concomitant entre les échanges extérieurs et l'activité économique des États, qui est mesurée

par le produit intérieur brut de l'État (*gross state product* – GSP).

Les relations Canada–États-Unis : portrait actuel

Il convient d'examiner brièvement l'importance réelle des relations économiques entre le Canada et les Etats-Unis pour ce pays. Le Canada est de loin le plus gros marché d'exportation de biens des Etats-Unis et, en même temps, le plus gros fournisseur de biens des Etats-Unis. En 2003, les exportations états-uniennes vers le Canada, qui s'élevaient à 169,8 milliards de dollars, ont même devancé les exportations totales à destination de l'Europe occidentale (164,9 milliards de dollars) (Tableau 1), tandis que les importations états-uniennes en provenance du Canada, qui totalisaient 224,2 milliards de dollars, étaient supérieures aux importations en provenance de la Chine (152,4 milliards) et du Japon (118,0 milliards).

Tableau 1 : Échanges de biens entre les États-Unis et le reste du monde, 2003 (en milliards de dollars US)

	Exportations	Importations
Total	713,8	1 263,2
Canada	169,8	224,2
Mexique	97,5	138,1
Europe occidentale	164,9	266,2
Europe orientale/ancienne Union soviétique	7,1	18,3
Chine	28,4	152,4
Japon	52,1	118,0
Autres pays côtiers du Pacifique	108,2	148,3
Amérique du Sud/Amérique centrale	52,0	78,9
OPEP	17,3	68,4

Source : Département du Commerce des États-Unis, *Bureau of Economic Analysis*.

Les échanges de biens entre les Etats-Unis et le Canada sont en progression depuis plusieurs années. Au cours des 10 dernières années, les exportations états-uniennes de biens vers le Canada ont progressé à un rythme annuel moyen de 4,6 %, malgré quelques reculs durant cette période. Le Canada représente une part de plus en plus grande des exportations totales de biens des Etats-Unis, et cette part a frôlé les 24 % en 2003 (Tableau 2). Depuis 10 ans, les importations états-uniennes de biens s'accroissent à un rythme annuel moyen de 5,7 %. Toutefois, la part du Canada dans l'ensemble des importations états-uniennes de biens se rétracte, s'établissant à moins de 18 % en 2003.

Les données agrégées révèlent pourquoi le commerce entre le Canada et les Etats-Unis est parfois de nature à susciter des controverses. Les Etats-Unis ont vu leur déficit commercial avec le Canada s'amplifier de façon notable au fil des ans, plus particulièrement entre 2000 et 2003. Cependant, la part du Canada dans l'ensemble du déficit commercial des Etats-Unis ne cesse de diminuer depuis l'an 2000.

Les tendances des échanges de services entre les États-Unis et le Canada sont généralement comparables à celles des échanges de biens : on note un accroissement des exportations et des importations. Cependant, le flux des échanges est beaucoup plus modéré et les Etats-Unis affichent un excédent avec le Canada.

Tableau 2 : Échanges de biens et services entre les États-Unis et le Canada, 1994-2003

	Échanges de biens			Échanges de services		
	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde
	Milliards de dollars US					
1994	114,7	131,1	-16,5	17,0	9,7	7,3
1995	127,4	146,9	-19,5	17,7	10,8	6,9
1996	134,3	158,5	-24,3	19,3	12,2	7,1
1997	151,9	170,1	-18,2	20,3	13,7	6,6
1998	156,7	175,8	-19,1	19,3	15,1	4,2
1999	166,7	201,3	-34,6	22,5	16,1	6,4
2000	178,9	233,7	-54,8	24,4	17,6	6,8
2001	163,3	218,7	-55,5	24,5	17,6	6,9
2002	160,9	211,8	-50,9	24,3	18,4	5,9
2003	169,8	224,2	-54,4			
	Pourcentage					
1994	22,8	19,6	10,0	9,1	8,2	10,7
1995	22,1	19,6	11,1	8,7	8,5	9,1
1996	21,9	19,7	12,7	8,7	8,9	8,4
1997	22,4	19,4	9,2	8,5	9,1	7,6
1998	23,4	19,2	7,7	7,9	9,2	5,2
1999	24,4	19,5	10,0	8,5	8,9	7,5
2000	23,2	19,1	12,1	8,6	8,6	8,7
2001	22,7	19,1	13,0	8,9	8,7	9,4
2002	23,6	18,2	10,5	8,7	9,0	7,9
2003	23,8	17,8	9,9			

Source : Département du Commerce des États-Unis, *Bureau of Economic Analysis*.

C'est au niveau des secteurs d'activité que l'affaire se corse et la controverse surgit la plupart du temps en ce qui a trait aux échanges de biens.

Les échanges entre les deux pays présentent entre eux un certain degré de similitude, en ce sens que bon nombre des catégories de produits se retrouvent à la fois dans les exportations et les importations des deux pays, ce qui laisse supposer que la coproduction occupe une large place dans leurs activités économiques, notamment dans le secteur automobile; les secteurs automobile des deux pays sont fortement intégrés depuis de nombreuses années (Tableau 3).

Or, la coproduction n'existe pas dans tous les secteurs. En effet, les importations de bois d'œuvre en provenance du Canada font l'objet d'une controverse aux Etats-Unis. En 2001, les exportations canadiennes d'acier ont amené les autorités américaines à instaurer des mesures de sauvegarde dans ce domaine. Un différend est également survenu à propos des importations de produits du Canada qui ne figurent pas parmi les dix principales importations venant de ce pays : notons les importations de produits pharmaceutiques, qui ont atteint tout juste 1,8 milliard de dollars en 2003 (ce qui représentait pourtant une hausse considérable par rapport au chiffre de 1996, qui s'établissait à 423,3 millions de dollars); les importations de viande (1,7 milliard de dollars en 2003); et les importations de céréales et de farine préparées (1,3 milliard de dollars en 2003, comparativement à 490,8 millions en 1996).

Calcul des effets directs et indirects

Aux Etats-Unis, l'impact des importations sur les producteurs de biens concurrencés par les importations fait souvent les manchettes des journaux et retient souvent l'attention de la classe politique. C'est ainsi que les producteurs de bois d'œuvre résineux, d'acier et de blé, ainsi que les éleveurs de bovins, sont montés aux barricades pour réclamer auprès des responsables de l'action gouvernementale des mesures visant à restreindre l'accès des produits canadiens au marché états-unien. L'argument souvent invoqué par ces groupes est celui de l'impact négatif des importations sur l'emploi aux États-Unis.

Tableau 3 : Principaux secteurs visés par les échanges de biens entre les États-Unis et le Canada, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
	Exportations (milliards de dollars US)			
Véhicules (SH 87)	32,8	29,3	33,3	35,0
Machines non électriques (SH 84)	30,6	27,4	25,9	26,0
Machines électriques (SH 85)	18,0	14,3	12,3	11,9
Matières plastiques (SH 39)	6,9	6,6	6,9	7,5
Fer et acier (SH 72 et 73)	5,8	5,3	5,3	5,6
Instruments de précision (SH 90)	5,8	5,3	4,7	4,8
Combustibles minéraux (SH 27)	2,6	3,6	2,6	4,0
Papier, carton, pâte (SH 48)	3,7	3,7	3,6	3,8
Caoutchouc et ouvrages en caoutchouc (SH 40)	2,8	2,6	2,6	2,6
Produits pharmaceutiques (SH 30)	2,0	1,9	2,1	2,4
	Importations (milliards de dollars US)			
Véhicules (SH 87)	56,7	50,7	52,4	52,8
Combustibles minéraux (SH 27)	31,4	34,2	29,6	41,3
Machines non électriques (SH 84)	18,8	17,2	16,2	16,0
Bois et produits du bois (SH 44)	10,8	10,1	9,9	10,4
Papier, carton, pâte (SH 48)	10,1	10,1	9,3	9,0
Machines électriques (SH 85)	16,9	11,1	9,0	8,4
Matières plastiques et ouvrages en ces matières (SH 39)	6,7	6,8	7,0	7,8
Navigation aérienne ou spatiale (SH 88)	4,7	6,1	5,3	6,3
Fer et acier (SH 72 et 73)	5,7	5,0	5,6	5,5
Meubles (SH 94)	5,3	4,9	4,9	5,1

Source : Bureau of the Census.

Il est possible d'établir les corrélations entre les exportations ou les importations et la demande de main-d'œuvre et la production totale pour les différents secteurs au moyen des tableaux d'entrées-sorties. Seulement, cette approche pose plusieurs difficultés. Premièrement, les parts représentées dans les données de base déterminent essentiellement la structure de la production et de la demande. En outre, il y a un risque de double compte, car l'effet net des exportations et des importations n'est pas simplement la somme des effets de celles-là et de celles-ci. Par surcroît, on risquerait de surestimer l'incidence des échanges extérieurs avec un par-

tenaire commercial particulier, si l'on ne tient pas compte aussi de la substitution en faveur des échanges avec le Reste du monde.

Dans cette étude, nous allons traiter ces questions en utilisant un modèle informatique d'équilibre général (modèle CGE) multisectoriel de l'économie états-unienne qui d'une part recouvre l'ensemble des échanges mondiaux et de la production mondiale et d'autre part englobe les liens intermédiaires entre les secteurs. Les modèles CGE se caractérisent par des structures d'entrées-sorties (fondées sur les tableaux d'entrées-sorties et d'emploi régionaux et nationaux) qui relient explicitement les industries dans une chaîne de valeur ajoutée qui va du secteur primaire à la transformation intermédiaire et à la production finale de biens et de services à des fins de consommation. Les liens intersectoriels peuvent être des liens directs, comme les entrées d'acier dans la production d'équipement de transport, ou indirects, comme les consommations intermédiaires dans d'autres secteurs. Les modèles CGE rendent compte de ces liens en décrivant l'utilisation des facteurs et des intrants intermédiaires par les entreprises.

Les données sur la production et les échanges extérieurs s'appuient sur les données nationales de comptabilité sociale liées en fonction des flux commerciaux (voir Reinert et Roland-Holst, 1997). Ces données de comptabilité sociale sont tirées directement de la dernière version de la base de données du *Global Trade Analysis Project* (GTAP), soit la version 6.0 (Dimaranan et McDougall, 2002). Cette base de données est calée sur 2001 et comprend des tableaux nationaux détaillés des entrées-sorties, des échanges extérieurs et de la demande finale. Les données de comptabilité sociale et les données commerciales sont complétées par des données du Département du travail des Etats-Unis sur l'emploi dans chaque État et des données du *Bureau of Economic Analysis* sur la production par État. Ces données nous permettront d'établir une correspondance entre les effets à l'échelle nationale et les variations du niveau d'emploi et de la production dans chaque État. Les données sur les tarifs douaniers sont tirées de la base de données intégrée de l'OMC; les données supplémentaires (y compris celles sur les barrières non tarifaires) sont tirées de la récente évaluation par la Banque mondiale des listes tarifaires antérieures et postérieures au Cycle d'Uruguay, et de la base de données *World Integrated*

Trade Solution (WITS) de la CNUCED et de la Banque mondiale. Les données tarifaires ont été appliquées aux secteurs du GTAP selon la version 6 de la base de données (tableau 4). Les régions définies dans le GTAP ont été constituées en trois grands ensembles : Etats-Unis, Canada et Reste du monde.

La demande globale dans chaque région est modélisée au moyen d'un ménage régional composite, où les dépenses sont réparties entre le secteur public, la consommation et l'épargne. Le ménage composite tire son revenu de la vente de ses ressources en facteurs de production aux entreprises, ainsi que des taxes intérieures, des droits de douane et des rentes découlant de l'octroi des licences d'importation ou d'exportation (le cas échéant). Une partie du revenu est redistribuée sous forme de subventions dans certains secteurs, notamment l'agriculture.

Du côté de la production, dans tous les secteurs les entreprises emploient des facteurs de production nationaux (capital, main-d'œuvre et terrain) et des intrants intermédiaires d'origine nationale et étrangère pour produire des extrants le plus efficacement possible compte tenu de l'état actuel de la technologie. Les stocks de capital sont fixes au niveau national. Les entreprises évoluent dans un marché de concurrence et elles emploient le capital et la main-d'œuvre pour produire des biens et services tenus à des rendements d'échelle constants[1]. On suppose que les produits de régions différentes sont des substituts imparfaits, conformément à l'hypothèse dite d'Armington. Les élasticités des échanges utilisées pour modéliser la demande d'importations au sens d'Armington sont les élasticités types du GTAP (tableau 5). La sensibilité des résultats aux variations de ces élasticités est analysée dans la section Résultats.

[1] En comparaison des modèles CGE dynamiques et des modèles présentant d'autres structures de marché, cette hypothèse des rendements d'échelle constants avec un stock de capital fixe se rapproche plus, en termes de méthodologie, des études plus anciennes qui reposaient sur la modélisation par entrées-sorties des corrélations entre les échanges extérieurs et l'emploi. Dans le cas présent, on peut considérer que l'approche utilisée produit une estimation minimum des effets par comparaison aux autres types de modèles CGE.

Tableau 4 : Correspondance entre les secteurs du modèle et les secteurs du GTAP

Secteurs du modèle	Secteurs du GTAP correspondants
Primaires	
1 Agriculture, forêt et pêche	1 à 14
2 Mines	15, 16, 17, 18
Construction	
3 Construction	46
Fabrication	
Biens durables	
4 Bois de construction et produits du bois	30
5 Pierre, argile et verre	34
6 Métaux de première transformation	35,36
7 Métaux ouvrés	37
8 Machinerie industrielle	41
9 Équipements électroniques	40
10 Véhicules automobiles	38
11 Autre équipement de transport	39
12 Autres biens manufacturés	42
Biens non durables	
13 Nourriture, boissons et tabac	19-26
14 Textiles	27
15 Vêtements	28
16 Produits du papier, édition	31
17 Produits chimiques, caoutchouc, produits en plastique	33
18 Produits du pétrole	32
19 Produits de cuir	29
Services	
Transport et services d'utilité publique	
20 Transport	48, 49, 50
21 Communications	51
22 Services d'électricité, de gaz et sanitaires	43, 44, 45
23 Commerce	47
Finances et assurances	
24 Finances	52
25 Assurances	53
26 Autres services personnels	54, 55, 57
27 Services collectifs	56

Source : Regroupements effectués par les auteurs à partir de la base de données du GTAP.

Tableau 5 : Élasticités de substitution entre produits locaux et produits importés

		Élasticité de substitution	
		supérieur	inférieur
Primaires			
1	Agriculture, forêt et pêche	2,4	4,6
2	Mines	2,8	5,6
Construction			
3	Construction	1,9	3,8
Fabrication			
	Biens durables		
4	Bois de construction et produits du bois	2,8	5,6
5	Pierre, argile et verre	2,8	5,6
6	Métaux de première transformation	2,8	5,6
7	Métaux ouvrés	2,8	5,6
8	Machinerie industrielle	2,8	5,6
9	Équipements électroniques	2,8	5,6
10	Véhicules automobiles	5,2	10,4
11	Autre équipement de transport	5,2	10,4
12	Autres biens manufacturés	2,8	5,6
	Biens non durables		
13	Nourriture, boissons et tabac	2,4	4,7
14	Textiles	2,2	4,4
15	Vêtements	4,4	8,8
16	Produits du papier, édition	1,8	3,6
17	Produits chimiques, caoutchouc, produits en plastique	1,9	3,8
18	Produits du pétrole	1,9	3,8
19	Produits de cuir	4,4	8,8
Services			
	Transport et services d'utilité publique		
20	Transport	1,9	3,8
21	Communications	1,9	3,8
22	Services d'électricité, de gaz et sanitaires	2,8	5,6
23	Commerce	1,9	3,8
	Finances et assurances		
24	Finances	1,9	3,8
25	Assurances	1,9	3,8
26	Autres services personnels	1,9	3,8
27	Services collectifs	1,9	3,8

Source : Base de données du GTAP.

Nous nous proposons d'examiner la question suivante : étant donné la structure salariale courante de la main-d'œuvre, combien d'emplois aux Etats-Unis sont liés directement ou indirectement aux échanges extérieurs? Tandis que notre modèle se conforme à la structure de base du GTAP au niveau macroéconomique (Hertel *et al.*,1997; Hertel et Itakura, 2000), nous recourons à l'hypothèse de la fermeture du marché de l'emploi (conditions d'équilibre), c'est-à-dire que nous fixons les salaires aux niveaux courants et laissons les niveaux d'emploi s'ajuster en conséquence. Nous obtenons ainsi une estimation directe du nombre d'emplois soutenu par le niveau courant des échanges extérieurs, étant donné les niveaux de rémunération courants. De plus, nous transposons l'emploi et la production au moyen d'un ensemble d'équations secondaires (équations ajoutées au modèle principal) afin de bien rendre compte des effets au niveau de l'État.

Les élasticités sont calculées directement à partir des résultats des expériences réalisées avec le modèle. Elles permettent de mesurer l'effet marginal des échanges entre le Canada et les Etats-Unis sur l'emploi et la production, représentant l'effet de cette relation dans les différents États et les différents secteurs et faisant ressortir l'importance de la structure de la production et de l'emploi dans les États. Les formules de calcul des élasticités sont présentées dans l'annexe 1.

Les expériences réalisées avec le modèle consistent dans des scénarios sur l'évolution des échanges commerciaux entre le Canada et les Etats-Unis. Ces scénarios nous permettent d'examiner tous les aspects de la relation commerciale entre les deux pays, en proposant des modifications de paramètres à la frontière, puis en examinant comment elles se répercutent dans les divers paliers de l'économie états-unienne. Nous conduisons trois séries d'expériences. La première série consiste dans la réduction des exportations états-uniennes vers le Canada[2]. Elle suppose une réduction de 1 % des échanges (de sorte que nous puissions calculer un ensemble d'élasticités pour l'emploi et la production), ainsi que la suppression totale des échanges (de sorte que nous puissions calculer les effets totaux). La deuxième série consiste dans la réduction des im-

[2] Pour ce faire, on définit l'ensemble des tarifs bilatéraux avec les États-Unis comme endogène et le volume des échanges comme exogène, puis on réduit ce volume par tranches déterminées.

portations des Etats-Unis en provenance du Canada[3]. Cette série suppose elle aussi une réduction de 1 % des échanges (de sorte que nous puissions calculer un ensemble d'élasticités pour l'emploi et la production), ainsi que la suppression totale des échanges (de sorte que nous puissions calculer les effets totaux). La dernière série d'expériences consiste dans la réduction des exportations états-uniennes vers le Canada et des importations états-uniennes en provenance du Canada[4]. Cette série suppose elle aussi une réduction de 1 % des échanges, ainsi que leur suppression totale.

Résultats

Les résultats de nos expériences sont reproduits dans les tableaux 6 à 9. Notre analyse révèle que les échanges extérieurs avec le Canada (exportations et importations) expliquent une activité économique de l'ordre de 162 milliards de dollars aux Etats-Unis en 2001 (Tableau 6). Comme il fallait s'y attendre, les États les plus importants sont ceux qui profitent le plus de ces échanges au point de vue de la production. Ainsi, les retombées les plus importantes en termes absolus sont observées en Californie (22 milliards de dollars), dans l'État de New York (14 milliards), au Texas (10 milliards), ainsi qu'en Illinois et en Floride (environ 8 milliards de dollars dans chaque cas). Mais plus intéressant encore est le fait que ces retombées, en termes relatifs, varient d'un minimum entre 0,1 et 0,6 % du produit intérieur brut de l'État pour 2001 (Nouveau-Mexique et Arizona) à un maximum de 2,1 % (Delaware, Michigan, Wyoming).

Toute cette production liée aux échanges extérieurs avec le Canada génère des emplois directs (fabrication de biens destinés à l'exportation par exemple) et indirects (activités liées au transfert de ces biens de l'usine au marché canadien). Les importations en provenance du Canada génèrent elles aussi des emplois dans tous les sec-

---

[3] Pour ce faire, on définit l'ensemble des taxes à l'exportation bilatérales avec les États-Unis comme endogène et le volume des échanges comme exogène, puis on réduit ce volume par tranches déterminées, ce qui est juste étant donné que la question qui nous occupe a trait aux avantages de la conjoncture commerciale actuelle.

[4] Pour ce faire, on définit les ensembles d'instruments bilatéraux comme endogènes – comme on l'a vu dans les notes 2 et 3 – et le volume des échanges comme exogène, puis on réduit ce volume par tranches déterminées. Le coût implicite des échanges représente 75 % du prix au consommateur pour les importations en provenance du Canada et 70 % pour les exportations vers le Canada.

teurs d'activité, p. ex. transport, vente en gros et entreposage, publicité, financement et vente au détail. Notre analyse indique que les échanges extérieurs avec le Canada en 2001 ont contribué à soutenir 5,2 millions d'emplois directs et indirects aux Etats-Unis (Tableau 7). En ce qui concerne les États, les retombées les plus importantes des échanges commerciaux avec le Canada en termes d'emplois sont observées en Californie (626 000), au Texas (368 000), dans l'État de New York (348 000), en Illinois (288 000) et en Floride (237 000). En termes relatifs, ces retombées varient de 2,9 % (Wyoming) à 3,4 % (New York, Rhode Island, Nevada).

Tableau 6 : Incidence des échanges commerciaux sur le produit brut des États américains, 2001 (millions de $US)

	Global	Export.	Import.		Global	Export.	Import.
Alabama	1 894	1 051	1 345	Montana	346	184	251
Alaska	350	215	249	Nebraska	971	479	722
Arizona	2 445	949	1 986	Nevada	1 262	647	928
Arkansas	1 019	557	727	New Hampshire	733	350	553
Californie	21 836	10 378	16 440	New Jersey	6 012	3 165	4 307
Colorado	2 604	1 294	1 938	Nouveau-Mexique	666	287	527
Connecticut	2 790	1 242	2 160	New York	14 151	7 247	10 336
Delaware	754	411	533	Caroline du Nord	4 525	2 382	3 242
DC	1 369	693	1 006	Dakota du Nord	283	151	205
Floride	7 829	3 861	5 820	Ohio	6 233	3 459	4 419
Géorgie	4 624	2 388	3 374	Oklahoma	1 354	722	985
Hawaï	796	398	589	Oregon	1 699	588	1 398
Idaho	551	271	403	Pennsylvanie	6 577	3 472	4 741
Illinois	7 913	4 158	5 696	Rhode Island	625	293	474
Indiana	3 267	1 839	2 316	Caroline du Sud	1 899	1 058	1 325
Iowa	1 476	809	1 040	Dakota du Sud	385	198	280
Kansas	1 270	587	980	Tennessee	3 126	1 683	2 242
Kentucky	2 038	1 225	1 409	Texas	10 165	5 275	7 487
Louisiane	1 408	985	928	Utah	1 149	580	853
Maine	584	286	438	Vermont	300	139	228
Maryland	3 351	1 689	2 464	Virginie	4 648	2 411	3 380
Massachusetts	4 798	2 316	3 586	Washington	3 532	1 508	2 797
Michigan	5 590	3 197	3 937	Virginie-Occidentale	581	347	401
Minnesota	3 042	1 604	2 198	Wisconsin	2 865	1 583	2 020
Mississippi	1 059	532	783	Wyoming	166	132	102
Missouri	2 980	1 560	2 171	**États-Unis**	161 893	82 834	118 719

Source : Estimations établies par les auteurs.

Tableau 7 : Incidence des échanges commerciaux sur le niveau d'emploi dans les États américains (nombre d'emplois)

	Global	Export.	Import.		Global	Export.	Import.
Alabama	71 523	37 568	51 983	Montana	16 375	8 796	11 765
Alaska	13 104	6 946	9 494	Nebraska	35 507	18 633	25 725
Arizona	88 894	44 965	65 535	Nevada	43 179	22 622	31 352
Arkansas	44 750	23 793	32 328	New Hamp.	23 743	12 034	17 444
Californie	626 044	319 005	459 619	New Jersey	153 333	80 025	111 260
Colorado	92 585	47 850	67 574	Nouveau-Mexique	29 603	15 558	21 482
Connecticut	66 844	33 474	49 498	New York	347 817	180 236	253 522
Delaware	16 368	8 434	11 955	Caroline du Nord	150 635	77 374	110 138
DC	28 987	15 148	21 034	Dakota du Nord	12 550	6 733	9 000
Floride	288 804	149 617	210 561	Ohio	212 049	114 733	151 918
Géorgie	152 330	80 034	110 352	Oklahoma	58 386	31 858	41 704
Hawaï	25 564	13 292	18 613	Oregon	63 245	33 131	45 896
Idaho	22 861	11 975	16 559	Pennsylvanie	219 130	114 571	159 252
Illinois	236 625	125 426	170 660	Rhode Island	18 850	9 619	13 827
Indiana	111 693	60 556	80 153	Caroline du Sud	69 114	35 709	50 363
Iowa	55 453	29 081	40 190	Dakota du Sud	14 796	7 789	10 698
Kansas	50 958	25 459	37 873	Tennessee	107 857	57 183	77 968
Kentucky	68 634	37 375	49 126	Texas	368 765	194 312	267 314
Louisiane	73 441	39 016	53 104	Utah	43 611	22 232	32 072
Maine	23 923	12 362	17 495	Vermont	12 308	6 290	9 019
Maryland	100 935	52 513	73 387	Virginie	141 273	72 899	103 203
Mass.	134 197	68 385	98 371	Washington	107 555	53 375	80 096
Michigan	174 360	95 182	124 766	Virginie-Occidentale	25 495	14 073	18 152
Minnesota	102 710	53 995	74 313	Wisconsin	103 171	55 975	73 638
Mississippi	43 328	22 337	31 755	Wyoming	9 227	5 132	6 564
Missouri	107 569	56 867	77 820	**États-Unis**	5 210 057	2 727 265	3 782 634

Source : Estimations établies par les auteurs.

Notons que les élasticités contenues dans les tableaux 8 et 9 ont été calculées au moyen des équations (5), (6), (13), (14), (17) et (18). Elles donnent une approximation du pourcentage du produit brut de l'État (GSP) et des emplois qui est attribuable aux relations commerciales entre les deux pays, que ce soit pour l'ensemble du pays, pour chaque État ou pour chaque secteur. Ainsi, d'après la valeur indiquée dans le tableau 9 pour l'ensemble des Etats-Unis, les échanges commerciaux avec le Canada expliquent 3,27 % de

l'emploi total[5]; c'est moins que la somme des élasticités pour les exportations et les importations (0,0219 et 0,0229). Cet écart fait ressortir l'importance d'examiner globalement les effets des échanges extérieurs, au lieu d'estimer l'incidence totale en considérant séparément les effets des exportations et des importations. Il fait également ressortir l'avantage qu'il y a à utiliser un modèle CGE plutôt que de simples tableaux d'entrées-sorties pour estimer les effets globaux des échanges bilatéraux. Pour ce qui est des États, le tableau de l'élasticité de l'emploi donne aussi l'effet global des importations et des exportations. Les élasticités par rapport aux importations et aux exportations sont assez semblables au niveau national. Cela s'explique par la similitude des valeurs relatives des échanges entre les Etats-Unis et le Canada, tant pour les importations que pour les exportations. Comme les retombées estimées des échanges (importations et exportations) se fondent sur des flux comparables, les effets globaux sont similaires de part et d'autre. Cette similarité est moins observable en ce qui concerne les États.

Les résultats varient au niveau des États, pour l'emploi comme pour la production, à cause des différences dans la composition sectorielle des économies de chaque État. D'après les données du tableau 9, les retombées totales pour l'emploi, en termes relatifs, varient de 2,9 % environ (Wyoming) à 3,4 % (New York, Rhode Island, Nevada). Selon les données du tableau 8, les retombées pour la production, en termes relatifs, varient d'un minimum entre 0,1 et 0,6 % (Nouveau-Mexique et Arizona) à un maximum de 2,1 % (Delaware, Michigan, Wyoming).

[5] Il importe de se rappeler la définition pratique de l'emploi au niveau de rémunération courant. Lorsque tous les échanges sont supprimés, le pourcentage exact est de 3,1 %, ce qui est proche de la valeur indiquée par l'élasticité de l'emploi.

Tableau 8 : Incidence (en pourcentage) des échanges commerciaux sur le produit brut des États américains (élasticités)

	Global	Export.	Import.		Global	Export.	Import.
Alabama	0,0183	0,0127	0,0126	Montana	0,0176	0,0121	0,0124
Alaska	0,0118	0,0096	0,0084	Nebraska	0,0182	0,0119	0,013
Arizona	0,0173	0,0101	0,0131	Nevada	0,0179	0,012	0,0127
Arkansas	0,0178	0,0123	0,0123	New Hampshire	0,0182	0,0116	0,0131
Californie	0,0182	0,0116	0,0131	New Jersey	0,0191	0,0129	0,0133
Colorado	0,0178	0,0117	0,0128	Nouveau-Mexique	0,0141	0,0091	0,0104
Connecticut	0,0183	0,0113	0,0134	New York	0,0187	0,0124	0,0132
Delaware	0,0196	0,0133	0,0135	Caroline du Nord	0,0185	0,0124	0,0128
DC	0,0206	0,0135	0,0147	Dakota du Nord	0,0175	0,012	0,0122
Floride	0,0187	0,0122	0,0134	Ohio	0,019	0,0129	0,0131
Géorgie	0,0184	0,0122	0,013	Oklahoma	0,017	0,0117	0,012
Hawaï	0,0195	0,0128	0,014	Oregon	0,0161	0,0089	0,0121
Idaho	0,0175	0,0114	0,0122	Pennsylvanie	0,0183	0,0124	0,0127
Illinois	0,0187	0,0126	0,013	Rhode Island	0,0187	0,0119	0,0135
Indiana	0,0189	0,0129	0,0131	Caroline du Sud	0,0193	0,0133	0,0131
Iowa	0,0184	0,0126	0,0126	Dakota du Sud	0,0182	0,0122	0,0128
Kansas	0,0174	0,0111	0,0127	Tennessee	0,019	0,0127	0,0132
Kentucky	0,0187	0,0131	0,0127	Texas	0,0162	0,0112	0,0116
Louisiane	0,012	0,0101	0,0081	Utah	0,0182	0,0121	0,013
Maine	0,0181	0,0119	0,013	Vermont	0,0179	0,0114	0,0129
Maryland	0,0192	0,0126	0,0136	Virginie	0,0189	0,0126	0,0133
Massachusetts	0,0184	0,0119	0,0132	Washington	0,0178	0,0109	0,0134
Michigan	0,0197	0,0133	0,0136	Virginie-Occidentale	0,0167	0,0124	0,0114
Minnesota	0,0185	0,0124	0,0129	Wisconsin	0,0182	0,0126	0,0124
Mississippi	0,0183	0,0121	0,013	Wyoming	0,0102	0,0097	0,0066
Missouri	0,0187	0,0124	0,0132	**États-Unis**	0,0182	0,0121	0,0128

Source : Estimations établies par les auteurs.

Tableau 9 : Incidence (en pourcentage) des échanges commerciaux sur le niveau d'emploi dans les États américains (élasticités)

	Global	Export.	Import.		Global	Export.	Import.
Alabama	0,0318	0,0214	0,0224	Montana	0,0312	0,0213	0,0217
Alaska	0,0323	0,0219	0,0227	Nebraska	0,0313	0,0210	0,0219
Arizona	0,0328	0,0216	0,0233	Nevada	0,0340	0,0228	0,0239
Arkansas	0,0309	0,0209	0,0216	New Hampshire	0,0329	0,0217	0,0232
Californie	0,0329	0,0217	0,0232	New Jersey	0,0340	0,0227	0,0238
Colorado	0,0328	0,0219	0,0231	Nouveau-Mexique	0,0318	0,0215	0,0223
Connecticut	0,0332	0,0217	0,0236	New York	0,0340	0,0226	0,0239
Delaware	0,0336	0,0223	0,0236	Caroline du Nord	0,0323	0,0214	0,0227
DC	0,0358	0,0239	0,0251	Dakota du Nord	0,0303	0,0207	0,0211
Floride	0,0337	0,0225	0,0237	Ohio	0,0331	0,0225	0,0230
Géorgie	0,0329	0,0221	0,0230	Oklahoma	0,0306	0,0211	0,0212
Hawaï	0,0337	0,0225	0,0237	Oregon	0,0319	0,0214	0,0223
Idaho	0,0308	0,0207	0,0215	Pennsylvanie	0,0330	0,0221	0,0231
Illinois	0,0333	0,0224	0,0232	Rhode Island	0,0340	0,0225	0,0240
Indiana	0,0324	0,0220	0,0226	Caroline du Sud	0,0324	0,0216	0,0227
Iowa	0,0310	0,0209	0,0217	Dakota du Sud	0,0307	0,0207	0,0214
Kansas	0,0306	0,0202	0,0219	Tennessee	0,0322	0,0217	0,0225
Kentucky	0,0310	0,0212	0,0215	Texas	0,0317	0,0214	0,0222
Louisiane	0,0316	0,0215	0,0222	Utah	0,0325	0,0215	0,0230
Maine	0,0322	0,0215	0,0227	Vermont	0,0322	0,0213	0,0226
Maryland	0,0337	0,0225	0,0237	Virginie	0,0330	0,0219	0,0232
Massachusetts	0,0338	0,0223	0,0239	Washington	0,0318	0,0208	0,0228
Michigan	0,0334	0,0226	0,0232	Virginie-Occidentale	0,0312	0,0217	0,0216
Minnesota	0,0324	0,0218	0,0226	Wisconsin	0,0320	0,0219	0,0221
Mississippi	0,0309	0,0206	0,0218	Wyoming	0,0291	0,0205	0,0202
Missouri	0,0324	0,0218	0,0227	**États-Unis**	0,0327	0,0219	0,0229

Les estimations présentées ici sont bien entendu sensibles aux paramètres utilisés dans le modèle. Notons en particulier les élasticités de substitution des échanges du tableau 5. Afin d'examiner cette question, nous avons construit le tableau 10, où figurent une série d'estimations pour des retombées macroéconomiques, étant donné diverses valeurs d'élasticité. La valeur des retombées varie selon l'élasticité, tandis que le profil général des résultats demeure le même. Les valeurs contenues dans les tableaux 6 à 9 correspondent aux estimations médianes.

Tableau 10 : Analyse de sensibilité relativement à l'élasticité des échanges – « Ensemble des échanges »

	A = (1-0,25)*B	B	C = (1+0,25)*B
	Élasticités faibles	Élasticités selon le GTAP	Élasticités élevées
PIB, %	3,0	2,1	1,6
Emploi total, %	4,4	3,1	2,4
Niveau d'emploi dans l'ensemble des États américains (nbre d'emplois)	7 422 762	5 210 057	4 033 086
Revenu réel des ménages, %	3,93	2,74	2,11
Investissement, %	4,07	2,84	2,18
Part du coût des échanges supportée par le consommateur			
• prix pour les importations en provenance du Canada	83,9	74,6	66,6
• prix pour les exportations à destination du Canada	79,5	69,6	61,5

Nota : Le coût des échanges extérieurs est la valeur déterminée de façon endogène dans l'expérience qui ferme essentiellement tous les échanges (comme on l'entend dans le texte). Les autres valeurs représentent donc l'effet estimé du niveau courant des échanges.
Source : Estimations établies par les auteurs.

Résumé et conclusions

Dans cette étude, nous avons examiné l'incidence des relations commerciales Canada–Etats-Unis sur l'économie des États américains. À cette fin, nous avons utilisé un modèle informatique d'équilibre général (modèle CGE) des économies des deux pays. Nous avons pu ainsi diriger notre attention sur les emplois qui dépendent de l'interaction complexe des exportations, des importations et des activités de services entourant les deux premières. Nous avons de plus étudié le rapport concomitant entre les échanges extérieurs et l'activité économique des États, qui est mesurée par le produit intérieur brut de l'État (GSP). Les résultats de notre analyse se résument dans un ensemble d'élasticités de l'emploi et de la production pour les États, qui établit un rapport entre le volume des échanges extérieurs et l'activité économique de l'État. Ces résultats indiquent que les échanges commerciaux avec le Canada contribuent de façon significative à la création d'emplois aux Etats-Unis.

En outre, ils font ressortir les avantages de l'analyse de l'équilibre général par rapport à l'analyse d'entrées-sorties ou à l'analyse par le multiplicateur. Ces deux dernières approches peuvent surestimer l'incidence réelle sur le marché de l'emploi, puisqu'elles comportent un risque de double compte en ce qui concerne les effets des exportations et des importations (qui, en réalité, interagissent), et qu'elles ne tiennent pas compte de la modification possible de la structure des échanges avec le Reste du monde.

Notre analyse démontre que la relation commerciale entre les Etats-Unis et le Canada est certainement avantageuse pour les Etats-Unis[6]. Reste que les dirigeants de ce pays doivent soupeser tous les aspects de la question lorsque leurs commettants réclament des mesures visant à les protéger de la concurrence des exportateurs canadiens.

[6] Nous pensons qu'une analyse semblable pour le Canada révélerait aussi des effets positifs sur la production et l'emploi dans ce pays.

Bibliographie

Dimaranan, B.V. et McDougall, R.A. (2002), *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Base*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

Hertel, T.W., Ianchovichina, E. et McDonald, B.J. (1997), « Multi-Region General Equilibrium Modeling »,dans J.F. François et K.A. Reinert (dir.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*, Cambridge University Press.

Huff, K., McDougall, R. et Walmsley, T. (2000), *Contributing Input-Output Tables to the GTAP Data Base*, GTAP Technical Paper No. 01, GTAP consortium.

Itakura, K. et Hertel, T. (2000), *A Note On Changes Since GTAP Book Model (Version 2.2a / GTAP94)*, Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

McDonald, S. et Thierfelder, K. (2003), *Deriving a Global Social Accounting Matrix from GTAP version 5 Data*, GTAP consortium.

Reinert, K.A. et Roland-Holst, D.W. (1997), « Social Accounting Matrices », dans J.F. François et K.A. Reinert (dir.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*, New York, Cambridge University Press.

Annexe 1 : Calcul des élasticités

On définit les élasticités par rapport aux exportations au moyen des formules ci-dessous. Pour le niveau d'emploi E et le produit brut de l'État (GSP) G dans le secteur i de l'État j, l'incidence de la variation en pourcentage des exportations X vers le Canada, $\%\Delta E$, suppose l'élasticité-exportations sectorielle $\varepsilon_{i,j}$:

$$\varepsilon_{i,j}^{emp} = \frac{\%\Delta E_{i,j}}{\%\Delta X} \qquad (1)$$

$$\varepsilon_{i,j}^{GSP} = \frac{\%\Delta G_{i,j}}{\%\Delta X} \qquad (2)$$

Partant de ces équations, et étant donné que le niveau total de l'emploi dans l'État est $E_j = \sum_i E_{i,j}$ et que le GSP est $G_j = \sum_i G_{i,j}$, les élasticités de l'emploi et de la production pour l'État se définissent :

$$\varepsilon_j^{emp} = \frac{\%\Delta E_j}{\%\Delta X} = \sum_i \theta_{i,j}^{emp} \varepsilon_{i,j}^{emp} \qquad (3)$$

$$\varepsilon_j^{GSP} = \frac{\%\Delta G_j}{\%\Delta X} = \sum_i \theta_{i,j}^{GSP} \varepsilon_{i,j}^{GSP} \qquad (4)$$

où $\theta_{i,j}$ est la part du secteur i dans l'emploi total ou la production de l'État. On peut donc déduire les élasticités de l'emploi et de la production au niveau national au moyen des éléments précédents (fondés sur l'État et le secteur).

$$\varepsilon^{emp} = \frac{\%\Delta E}{\%\Delta X} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{emp} \theta_{i,j}^{emp} \varepsilon_{i,j}^{emp} \qquad (5)$$

$$\varepsilon^{GSP} = \frac{\%\Delta G}{\%\Delta X} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{GSP} \theta_{i,j}^{GSP} \varepsilon_{i,j}^{GSP} \qquad (6)$$

où $\phi_{i,j}$ est la part de l'emploi ou de la production dans le secteur j qui est associée à l'État i.

Il existe une série d'équations semblables pour la variation des importations M et la variation du niveau des échanges extérieurs, $T=M+X$, qui définissent les élasticités-importations μ et les élasticités par rapport au total des échanges extérieurs, τ.

$$\mu_{i,j}^{emp} = \frac{\%\Delta E_{i,j}}{\%\Delta M} \qquad \mu_{i,j}^{GSP} = \frac{\%\Delta G_{i,j}}{\%\Delta M} \qquad (7,8)$$

$$\mu_j^{emp} = \frac{\%\Delta E_j}{\%\Delta M} = \sum_i \theta_{i,j}^{emp} \mu_{i,j}^{emp} \qquad \mu_j^{GSP} = \frac{\%\Delta G_j}{\%\Delta M} = \sum_i \theta_{i,j}^{GSP} \mu_{i,j}^{GSP} \qquad (9,10)$$

$$\mu^{emp} = \frac{\%\Delta E}{\%\Delta M} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{emp} \theta_{i,j}^{emp} \mu_{i,j}^{emp} \qquad \mu^{GSP} = \frac{\%\Delta G}{\%\Delta M} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{GSP} \theta_{i,j}^{GSP} \mu_{i,j}^{GSP} \qquad (11,12)$$

$$\tau_{i,j}^{emp} = \frac{\%\Delta E_{i,j}}{\%\Delta (M+E)} \qquad \tau_{i,j}^{GSP} = \frac{\%G_{i,j}}{\%\Delta (M+E)} \qquad (13,14)$$

$$\tau_j^{emp} = \frac{\%\Delta E_j}{\%\Delta(M+E)} = \sum_i \theta_{i,j}^{emp} \tau_{i,j}^{emp} \qquad \tau_j^{GSP} = \frac{\%\Delta E_j}{\%\Delta(M+E)} = \sum_i \theta_{i,j}^{GSP} \tau_{i,j}^{GSP} \tag{15,16}$$

$$\tau^{emp} = \frac{\%\Delta E}{\%\Delta(M+E)} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{emp} \theta_{i,j}^{emp} \tau_{i,j}^{emp} \qquad \tau^{GSP} = \frac{\%\Delta E}{\%\Delta(M+E)} = \sum_j \sum_i \phi_{i,j}^{GSP} \theta_{i,} \tag{17,18}$$

La santé, l'éducation et les services sociaux au Canada : l'incidence de l'AGCS

J. Anthony VanDuzer*

Partie 1	Introduction
Partie 2	Aperçu de l'AGCS
Partie 3	Engagements sectoriels spécifiques du Canada qui pourraient toucher aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux
Partie 4	La santé, l'éducation et les services sociaux au Canada
Partie 5	Comprendre l'exclusion pour les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »
Partie 6	Qu'est-ce qui est compris et qu'est-ce qui ne l'est pas – Application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental à la santé, à l'éducation et aux services sociaux
Partie 7	Quel est l'effet de l'AGCS sur les services de santé et d'éducation et les services sociaux au Canada?
Partie 8	Domaines de recherche pour l'avenir
Partie 9	Conclusions
Appendice I	Dispositions choisies de l'Accord général sur le commerce des services
Appendice II	Liste partielle de secteurs et de sous-secteurs de services de la Classification sectorielle de services du Secrétariat de l'OMC (W/120) pertinente aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux
Appendice III	Extraits choisis de la liste nationale des engagements du Canada
Appendice IV	Bibliographie

* Professeur d'associé, section de droit coutoumier, université d'Ottawa. Adresse correspondante : vanduzer@uottawa.ca. Ce chapitre a été préparé au nom du Commerce international Canada comme réponse à une recommandation du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international que des recherches soient entreprises sur les effets de l'AGCS sur la santé, l'éducation et les services sociaux au Canada. Les opinions exprimées en ce chapitre sont ceux de l'auteur et ne devraient pas être attribuées au Commerce international Canada ou au gouvernement du Canada.

1. Introduction

On fait souvent remarquer que l'Accord général sur le commerce des services (*AGCS*) est l'une des façons dont les obligations commerciales multilatérales du Canada se sont sensiblement étendues et approfondies par suite de la conclusion des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay[1]. Pour la première fois dans un cadre multilatéral, l'AGCS créait des disciplines générales en matière de commerce qui s'appliquaient à une gamme étendue de services[2]. Le Préambule de l'AGCS énonce l'objectif visé par l'accord, qui est de contribuer à l'expansion du commerce « dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive comme moyens de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et l'essor des pays en développement ». La théorie économique affirme que les gains découlant d'une expansion du commerce des services proviennent des mêmes sources que ceux issus du commerce des biens : une efficience accrue au niveau de la production en raison de l'exploitation d'un avantage comparatif, des économies d'échelle, d'une plus grande concurrence et d'un meilleur accès aux intrants productifs (c'est-à-dire les services de producteurs); les avantages que retirent les consommateurs d'une différenciation des produits (c'est-à-dire un plus vaste choix et un plus grand accès à des services spécialisés de meilleure qualité) et des prix plus bas; enfin, un plus grand dynamisme économique provenant de l'incitation accrue à l'innovation et à l'investissement.

La documentation empirique demeure ambivalente quant à l'importance des avantages (ou des coûts) nets pour le Canada d'une libéralisation du commerce des services. Cela traduit un

---

[1] L'Annexe 1B de l'Accord de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce, *I.L.M.*, [*AGCS*], vol. 33 (1994), p. 81. Au sujet de sa signification, voir Secrétariat de l'OMC, *GUIDE TO THE URUGUAY ROUND AGREEMENTS*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, p. 161.

[2] Les règles en vertu de l'accord original, soit l'Accord général sur les tarifs commerciaux et le commerce [*GATT*], notamment celles portant sur le traitement national, englobaient les services dans la mesure où ils étaient associés au commerce des biens. Ainsi, l'article III.4 du GATT traite des services de transport et de distribution.

certain nombre de facteurs : a) l'état préliminaire de la science en ce qui a trait à la mesure de l'importance des obstacles au commerce des services (c'est-à-dire l'établissement d'équivalents tarifaires aux mesures de réglementation nationales qui restreignent l'accès au marché); b) le peu de données empiriques sur la sensibilité du commerce des services aux réductions de ces barrières (c'est-à-dire la détermination de la taille des élasticités du commerce pertinentes); et c) le stade préliminaire auquel se trouve la modélisation du commerce des services, notamment son interaction avec les flux d'investissement. Témoignant des nombreuses questions de modélisation et de mesure non résolues, les évaluations empiriques de l'effet de la libéralisation du commerce des services sur le Canada montrent un large éventail d'estimations : une étude indique que le Canada serait avantagé plus que tout autre pays, tandis qu'une autre révèle que le Canada subirait une légère perte nette. Toutefois, la plupart des études arrivent à la conclusion que le Canada profiterait d'une telle initiative[3].

Depuis que l'AGCS est entré en vigueur le 1er janvier 1995, une question qui a reçu une attention publique considérable au Canada est la mesure dans laquelle les dispositions de l'AGCS s'étendent ou pourraient s'étendre à la santé, à l'éducation et aux services sociaux et, le cas échéant, quels effets pourrait avoir l'AGCS sur la réglementation et la prestation de ces services. L'accès à des services d'éducation, des services sociaux et, en particulier, des soins de santé de haute qualité bénéficiant d'un soutien public est un principe solidement ancré dans la politique canadienne[4]. Certains ont exprimé la crainte que l'AGCS

---

[3] Pour une revue, voir Z. Chen et L. Schembri, « Mesure des obstacles au commerce des services : études et méthodes », dans J.M. Curtis et D. Ciuriak (éds.) *LA RECHERCHE EN POLITIQUE COMMERCIALE 2002*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002, p. 219-286.

[4] L'engagement des Canadiens envers leur système de soins de santé ne saurait être sous-estimé. Ainsi, dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement affirmait qu'« aucune autre question ne touche les Canadiens d'aussi près que les soins de santé » et que le système de soins de santé du Canada « est une expression pratique des valeurs qui nous définissent en tant que pays ». Gouverneur général du Canada, discours du Trône marquant l'ouverture du Trente-septième Parlement du Canada, 2003; sur le site du Bureau du Conseil privé :

et d'autres accords commerciaux imposent des limites inopportunes aux options dont disposent les gouvernements canadiens qui, en dépit des contraintes budgétaires auxquelles ils sont actuellement soumis, déploient beaucoup d'efforts pour s'assurer que nos systèmes de santé, d'éducation et de services sociaux continuent de servir les besoins et les priorités des Canadiens.

Les pressions qui s'exercent sur notre système de soins de santé ont reçu le plus d'attention. Le système public cher aux Canadiens connaît des tensions alors que le changement technologique, les progrès thérapeutiques et les coûts sans cesse croissants des médicaments et d'autres traitements, face à une demande croissante imputable au vieillissement de la population, se heurtent aux contraintes fiscales des gouvernements canadiens. La stratégie adoptée dans certaines provinces pour faire face à ces défis a été d'exiger qu'une plus grande partie des services de santé soit défrayée par les patients directement et d'accroître la participation du secteur privé à la prestation des services en vue d'atteindre une plus grande efficience et de réaliser des économies au niveau des coûts. Le débat public a tourné autour de l'incidence de ces initiatives sur le maintien des niveaux de services et de l'accessibilité à ces services[5]. Plusieurs études gouvernementales d'envergure ont été réalisées récemment afin de voir comment s'assurer que le système canadien continue de fonctionner efficacement[6].

Notre système d'éducation fait face à des défis similaires. La baisse du soutien de l'État à l'enseignement postsecondaire, les

---

www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=informationresources&sub=sftddt&doc=sftddt2002_f.htm (consulté le 29 octobre 2004).

[5] M. Sanger, *Reckless Abandon: Canada, GATS and the Future of Health Care*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002 [*Sanger*]; *Guidé par nos valeurs : l'avenir des soins de santé au Canada : Rapport final de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 2002 [*Rapport Romanow*].

[6] Voir, par exemple, *Rapport Romanow*, *ibidem*; Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé des Canadiens — le rôle du gouvernement fédéral, rapport final sur l'état du système de soins de santé au Canada* — 6 volumes, Ottawa, Sénat du Canada, 2002 [*Rapport Kirby*].

hausses marquées des frais de scolarité imposés aux étudiants, ainsi que la présence croissante des institutions privées dans certaines provinces ont suscité des inquiétudes au sujet de l'accès à l'enseignement postsecondaire et à la qualité de cet enseignement. Dans le cas de l'enseignement primaire et secondaire, des préoccupations ont été exprimées au sujet des ressources insuffisantes consacrées aux écoles publiques, du détournement des ressources déjà limitées de l'État vers les écoles privées et de l'effet que cela peut avoir sur la qualité de l'éducation[7].

Dans le domaine des services sociaux, en réponse aussi aux pressions budgétaires, de nombreux gouvernements ont réduit la portée de leurs programmes d'aide sociale et resserré les critères d'admissibilité. Ces changements ont suscité des préoccupations quant au caractère adéquat et à l'accessibilité de nos services sociaux[8].

---

[7] Coalition for Public Education, mémoire présenté au Groupe spécial permanent sur l'éducation, novembre 2001; sur le site du BCTF : www.bctf.bc.ca.html (consulté le 20 mars 2004); Fédération des enseignantes - enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, « Private School Tax Credits – A Plan for Inequity: Response to Equity in Education Tax Credit Discussion Paper », septembre 2001; sur le site de la FEESO : www.osstf.on.ca/www/issues/charter/Private%20school%20tax%20credits.html (consulté le 20 mars 2004); Syndicat canadien des employés du secteur public, « Public Risk, Private Profit: Why Lease Back Schools are Bad for K-12 Education », mai 2001; sur le site de Creative Resistance : creativeresistance.ca/canada/2001-may30-public-risk-private-profit-why-lease-back-schools-are-bad-for-k-12education-cupe-locals.htm (consulté le 21 mars 2004); *THE CORPORATE CAMPUS: COMMERCIALIZATION AND THE DANGERS TO CANADA'S COLLEGES AND UNIVERSITIES*, J.L. Turk (éd.), Toronto, Lorimer, 2000. En ce qui a trait aux préoccupations soulevées par le lien entre ces craintes et les accords commerciaux internationaux, voir J. Grieshaber-Otto et M. Sanger, *PERILOUS LESSONS: THE IMPACT OF THE WTO SERVICES AGREEMENT (GATS) ON CANADA'S PUBLIC EDUCATION SYSTEM*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002 [*Grieshaber-Otto et Sanger*], p. 46-84; et Fédération des enseignantes - enseignants des écoles élémentaires de l'Ontario, « The General Agreement on Trade in Services – The GATS », 2001; BCTF : www.bctf.bc.ca/notforsale/gats.html (consulté le 20 mars 2004).

[8] E.C. Smith, « Social Services Funding Insufficient, Critics Say », *Globe and Mail*, 19 mai 2004; *POUR UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS EFFICACE : LES GRANDS ENJEUX DU CANADA À L'OMC*, 19e Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Jean Augustine, prési-

Selon certains critiques, l'AGCS et d'autres accords commerciaux internationaux imposent de sérieuses contraintes sur les choix qui s'offrent aux gouvernements canadiens sur le plan des politiques lorsqu'ils tentent de réagir aux pressions qui s'exercent sur les services de santé et d'éducation et les services sociaux. Ils affirment que les règles du commerce international amènent le Canada vers un système de soins de santé semblable à celui des États-Unis, lequel est essentiellement financé et géré par le secteur privé, encouragent la commercialisation et la privatisation de notre système d'éducation et menacent la prestation des services sociaux[9]. Bien que l'activité gouvernementale dans ces secteurs vitaux vise manifestement des objectifs à la fois économiques et non économiques[10], les critiques soutiennent que, fondamentalement, les objectifs du libre-marché associés à la libéralisation du commerce aux termes de l'AGCS sont incompatibles avec d'autres objectifs sociétaux qui sous-tendent la prestation des services publics[11].

---

dente, mai 2002 [*Rapport du CPAECI*]; sur le site du Parlement canadien : www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp19/09-rap-f.htm#SERVICES (consulté le 8 avril 2003). A. Jackson et M. Sanger, *WHEN WORLDS COLLIDE: IMPLICATIONS OF INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT AGREEMENTS FOR NON-PROFIT SOCIAL SERVICES*, Ottawa, Conseil canadien du développement social et Centre canadien de politiques alternatives, 2003 [*Jackson et Sanger*], p. 2.

[9] Voir, par exemple, Fédération canadienne des infirmières, « Privatization of Health Care Position Statement », février 1998; sur le site de la Fédération canadienne des infirmières : www.nursesunions.ca/ps/privatization.html (consulté le 14 août 2003); *Jackson et Sanger*, *ibidem*; *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 46-84.

[10] Jake Vellinga a récemment conclu que tous les pays développés reconnaissaient que les services de santé n'étaient pas un marché normal; J. Vellinga, « Commerce international, régimes de soins de santé et services de santé : l'optique de la politique en matière de santé », dans *LES RECHERCHES EN POLITIQUE COMMERCIALE 2001*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2001 [*Vellinga*], p. 143-144.

[11] S. Shrybman, opinion sur le Projet de loi 11, *Health Care Promotion Act* (Alberta), 2000; sur le site du Syndicat canadien des employés de la fonction publique : www.cupe.ca/www/HealthCareTrade/4582 (consulté le 29 septembre 2003) [*Opinion de Shrybman*].

En réponse à ces critiques, le gouvernement canadien a toujours donné l'assurance aux Canadiens que la prestation des services de santé, de l'enseignement public et des services sociaux n'était pas menacée par les engagements pris par le Canada en vertu de l'AGCS[12]. Le gouvernement invoque à cet égard certains éléments de l'accord. Premièrement, l'AGCS renferme une exclusion générale applicable à l'ensemble de ses obligations pour les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »[13], (ce qu'on appelle l'« exclusion relative au pouvoir gouvernemental »). La santé, l'éducation et les services sociaux visés par cette exclusion ne sont tout simplement pas assujettis à l'accord. Deuxièmement, dans la mesure où des aspects de la santé, de l'éducation et des services sociaux sont assujettis à l'accord, la position du gouvernement est que les obligations du Canada en vertu de l'AGCS ne nuisent pas à sa capacité de maintenir son régime actuel dans ces domaines. En partie, cela s'explique par le fait que les obligations les plus contraignantes de l'AGCS s'appliquent uniquement aux services qu'un Membre de l'OMC a inscrits dans sa liste nationale d'engagements; le Canada a protégé ses services

---

[12] Cet engagement a été exprimé de façon répétée par l'ancien ministre du Commerce, Pierre Pettigrew (voir, par exemple, « La transparence est un élément clé du succès des négociations commerciales », CE QUE LE MINISTRE A DIT, 2002; sur le site du MAECI : webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/105386.htm (consulté le 1er juin 2003) et que l'on peut retrouver dans les descriptions des obligations du Canada sur divers sites gouvernementaux (par exemple la FAQ sur l'AGCS, les services publics, la santé et l'éducation; sur le site d'Industrie Canada : strategis.ic.gc.ca/epic/internet/instp-pcs.nsf/vwGeneratedInterE/h_sk-00151f.html (consulté le 1er juin 2003) et d'autres communications gouvernementales (par exemple Industrie des services commerciaux d'éducation et de formation, un document de discussion en préparation des négociations de l'Accord général sur le commerce des services, Industrie Canada, 2000; sur le site d'Industrie Canada : strategis.ic.gc.ca/SSG/sk00064f.html (consulté le 12 mai 2003) [Industrie Canada – Éducation commerciale]. Ces assurances ont récemment été réitérées par le ministre Peterson dans un discours présenté le 27 février 2004; sur le site du MAECI : http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=380810&bPrint=False&Year=2004&ID=125&Language=E (consulté le 16 septembre 2004).

[13] AGCS, art. I.3(b).

de santé et d'éducation et ses services sociaux en ne les inscrivant pas dans sa liste. Pour les secteurs qui y figurent, le Canada a négocié certaines limites qui, selon le gouvernement, aideront à préserver davantage la flexibilité dont dispose le Canada sur le plan des politiques de santé, d'éducation et de services sociaux. Le gouvernement compte aussi sur le pouvoir discrétionnaire qu'a le Canada de renoncer aux engagements qu'il a pris pour les secteurs inscrits, quoique tout Membre de l'OMC privé des avantages que lui confère l'AGCS à cause du retrait des engagements du Canada aurait le droit de réclamer un dédommagement sous la forme d'un rajustement des concessions commerciales[14].

Les critiques affirment que cette stratégie est inadéquate. Ils font valoir que l'exclusion relative aux services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental n'est pas suffisamment claire ou complète pour exclure la santé, l'éducation et les services sociaux au Canada des disciplines de l'AGCS parce que nombre de ces services sont fournis et financés par le secteur privé, du moins en partie. Ils s'inquiètent de la possibilité que les initiatives des provinces en vue d'étendre le financement privé et la prestation commerciale de ces services auront pour effet d'élargir la portée de l'application de l'AGCS dans ces domaines et, le cas échéant, que les engagements pris par le Canada aux termes de l'AGCS empêcheront effectivement un retour au financement et à une prestation par le secteur public[15]. De même, ils soutiennent que l'application des règles de l'AGCS et certains engagements pris par le Canada dans d'autres secteurs limitent indûment la capacité des gouvernements canadiens de réglementer les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux d'une manière compatible avec les objectifs et les priorités des Canadiens[16]. À leur avis, le

---

[14] Les responsables des affaires commerciales utilisent l'expression « modèle de *ceinture et bretelles* ou de *niveaux de protection en cascade* » pour désigner ces niveaux multiples de protection pour la santé, l'éducation et les services sociaux.

[15] Voir, par exemple, *Opinion de Shrybman*, note 11 ci-dessus.

[16] Parmi les analyses critiques les plus connues, il y a celle de S. Sinclair, *GATS: How the World Trade Organization's New "Services" Negotiations Threaten Democracy*, Ottawa, Centre canadien de politiques

droit de renoncer aux engagements déjà pris ne serait pas utile en pratique parce que les coûts d'une indemnisation seront probablement trop élevés et politiquement inacceptables.

Traduisant ces diverses préoccupations, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a recommandé que des recherches soient entreprises sur les effets de l'AGCS sur la santé, l'éducation et les services sociaux au Canada. Dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement fédéral a pris l'engagement de

> commanditer une étude sur les effets des engagements actuels du Canada en vertu de l'AGCS sur la prestation efficace par les gouvernements canadiens des services de santé et d'éducation et des services sociaux et sur la structure de réglementation canadienne touchant à ces services[17].

La présente étude répond à cet engagement de la façon suivante. Elle interprète la portée de l'exemption des « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » pour définir les critères de leur accessibilité et, ensuite, appliquer ces critères aux structures de réglementation existantes et aux méthodes de prestation des services dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux pour établir dans quelle mesure ces services sont assujettis à l'AGCS. L'étude renferme aussi une analyse de l'effet des obligations actuelles du Canada aux termes de l'AGCS sur les aspects des services de santé et d'éducation et des services sociaux assujettis à l'accord.

Comme il est expliqué plus en détail ci-dessous, l'étude arrive à la conclusion que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental n'exclut pas tous les aspects de ce que nous considérons habituellement comme les services de santé et d'éducation et les services sociaux, et que certains aspects de la prestation publique de ces services seraient interprétés comme étant assujettis à l'AGCS. L'étude débouche aussi sur la conclusion que l'on peut soutenir de

---

alternatives, 2000; *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus; *Sanger*, note 5 ci-dessus; et J. Grieshaber-Otto et S. Sinclair, *FACING THE FACTS: A GUIDE TO THE GATS DEBATE*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002 [*Grieshaber-Otto et Sinclair*].

[17] Rapport du CPAECI, *supra*, note 8, recommandation 20.

façon convaincante que les soins de santé, les hôpitaux, les écoles publiques et les grands programmes sociaux, comme l'assurance-emploi et l'aide sociale, qui sont financés par des fonds publics, sont tous exclus. Dans la mesure où l'AGCS s'applique aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux, la plupart des préoccupations exprimées aux sujet des menaces que feraient planer les obligations prises dans le cadre de l'AGCS sur la prestation par les gouvernements canadiens des services de santé et d'éducation et des services sociaux, et des structures de réglementation qui les régissent, semblent non fondées. L'analyse des services de santé et d'éducation et des services sociaux faite dans l'étude n'a fait ressortir aucun élément qui étayerait une éventuelle contestation de la façon dont ces services sont offerts ou des régimes servant à les réglementer. De même, les obligations inscrites dans l'AGCS imposent peu de contraintes à la capacité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de changer dans l'avenir la nature et la portée de la réglementation. Cependant, il faudra tenir compte des obligations de l'AGCS au moment d'envisager certaines initiatives de politique. À titre d'exemple, l'extension du financement public à des services de santé assurés par des entreprises privées est un aspect important où les obligations du Canada en vertu de l'AGCS pourraient avoir un impact. En outre, lorsque des fournisseurs étrangers sont autorisés à entrer sur le marché canadien, l'AGCS impose certaines contraintes à la capacité des gouvernements canadiens de traiter les fournisseurs d'un pays membre de l'OMC moins favorablement que ceux d'un autre pays.

Il faut reconnaître que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et les autres dispositions de l'AGCS ont un libellé assez général et que, pour l'essentiel, leur incidence juridique n'a pas encore été vérifiée dans le cadre du processus de règlement des différends de l'OMC. Cela signifie que les conclusions présentées dans l'étude ne sauraient être considérées comme définitives. De même, dans une étude générale de ce genre, il n'a pas été possible d'examiner en détail toutes les mesures en place au Canada ayant trait aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux. Des recherches plus poussées sur certaines caractéristiques particulières de nos systèmes complexes et évolutifs de financement et de prestation des ser-

vices de santé et d'éducation et des services sociaux aideraient à mieux comprendre l'application éventuelle de l'AGCS dans ces domaines. Cependant, même en disposant d'études complémentaires de ce genre, la compréhension de la portée réelle des obligations de l'AGCS dépendra de la clarification progressive des dispositions de l'accord au fil des causes qui seront traitées dans le système de règlement des différends de l'OMC. Jusqu'à maintenant, seules quelques causes ont porté sur l'accord.

Si l'étude a une vaste portée, elle comporte néanmoins d'importantes limites. Premièrement, elle ne traite pas de l'incidence prospective de la ronde de négociations sur les services qui se déroule actuellement à l'OMC[18]. Deuxièmement, elle n'examine pas l'effet des dispositions relatives aux services et à l'investissement de l'ALENA ou des engagements que le Canada a pris dans le cadre d'autres traités commerciaux internationaux. Troisièmement, elle n'examine l'interaction entre l'AGCS et les autres obligations commerciales internationales du Canada. La prise en compte de ces aspects pourrait faire ressortir des contraintes additionnelles sur la marge de manœuvre réelle des gouvernements canadiens en matière de réglementation des services de santé et d'éducation et des services sociaux.

2. Aperçu de l'AGCS

a) Introduction

L'AGCS est un accord complexe. Afin de comprendre la mesure dans laquelle il pourrait influer sur la prestation des services de santé et d'éducation et des services sociaux au Canada, il est essentiel de débuter par un examen de la structure de l'accord et de la teneur essentielle de ses dispositions.

---

[18] Les négociations sur les services ont été convoquées dans le cadre même de l'AGCS (art. XX). Le processus a été lancé par les Membres dans une déclaration ministérielle du 14 novembre 2001; doc. de l'OMC WT/MIN(01)/DEC/1, par. 15. En juin 2002, les Membres devaient avoir déposé leurs demandes initiales pour l'accès au marché. À la fin de mars 2003, les Membres devaient avoir déposé leurs offres en réponse aux demandes initiales quant à l'accès au marché. Parallèlement, les discussions se poursuivent sur l'expansion des disciplines prévues à l'AGCS. Les négociations se poursuivent aussi en vue de la conclusion d'un accord dans le cadre du Cycle de Doha en 2005.

Le Préambule de l'AGCS décrit les objets et les objectifs de l'accord, en partie, dans les termes suivants :

> *Désireux* d'établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services, en vue de l'expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et comme moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement,
>
> *Désireux* d'obtenir sans tarder une élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services par des séries de négociations multilatérales successives visant à promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et à assurer un équilibre global des droits et des obligations, compte dûment tenu des objectifs de politique nationale,
>
> *Reconnaissant* le droit des Membres de réglementer la fourniture des services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale,...[19]

L'article I de l'AGCS définit la portée de l'application de l'accord en termes généraux. Il précise que l'AGCS s'applique à toutes les mesures[20] « touchant au commerce des services »[21]

---

[19] Le texte intégral du Préambule figure à l'appendice 1 de l'étude. Un « Membre » signifie un État membre de l'OMC.

[20] Les « mesures » sont définies comme « toute mesure prise par un Membre, que ce soit sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision, de décision administrative, ou sous toute autre forme » (AGCS, art. XXVIII(a)).

[21] Dans la cause *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (Plainte déposée par l'Équateur et al.)*, 1997; doc. de l'OMC WT/DS27/R/ECU [*EU – Bananes*] (Rapport du Groupe spécial); sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996 (consulté le 8 mars 2003), le groupe spécial a soutenu que :

> l'utilisation du terme 'touchant' trahit l'intention des rédacteurs de donner une vaste portée à l'AGCS. La signification habituelle du mot 'toucher' signifie une mesure qui a 'un effet sur', ce qui indique une portée élargie d'application. Cette interprétation est encore renforcée par les conclusions de groupes spéciaux antérieurs précisant que le terme 'touchant' dans le contexte de l'article III du GATT a une portée plus éten-

prises par « les gouvernements et autorités centraux, régionaux ou locaux[,] et des organismes non gouvernementaux dans l'exercice des pouvoirs délégués par des gouvernements ou autorités centraux, régionaux ou locaux ». À cette fin, les organismes non gouvernementaux engloberaient les agences indépendantes et les commissions exerçant des pouvoirs délégués par tout niveau de gouvernement au Canada[22]. En vertu de l'AGCS, les « services » englobent tout service dans tout secteur, sous réserve des limites décrites ci-après[23].

Tel que noté, une disposition clé définissant la portée de l'accord est l'exclusion contenue à l'article I.3(b) de l'AGCS pour les services « fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ». Les services de santé et d'éducation et les services sociaux visés par cette exclusion n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord[24]. Pour être admissible à cette exclusion, un service doit satisfaire à deux conditions décrites à l'article I.3(c) de l'AGCS, à savoir que le service « n'est pas fourni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ».

Il y a une autre réserve concernant l'exclusion relative aux services gouvernementaux : dans la mesure où les programmes

---

due que des termes tels que 'réglementer' ou 'régir'. [...] Nous notons également que l'article I:3(b) de l'AGCS prévoit que les 'services' englobent tout service dans tout secteur sauf les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental' (accent ajouté) et que l'article XXVIII(b) de l'AGCS prévoit que la 'fourniture d'un service' englobe la production, la distribution, la commercialisation, la vente et la livraison d'un service'. Il n'y a absolument rien dans ces dispositions qui laissent penser que l'AGCS a une portée d'application limitée (par. 7.285).

[22] M. Trebilcock et R. Howse, *THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE*, 2e éd., Londres, Routledge, 1999, p. 229-230. Le texte ne précise pas si les obligations s'appliquent aux entreprises privées qui exercent des pouvoirs de réglementation sans délégation formelle de l'État.

[23] AGCS, art. I.3(b).

[24] Tel qu'indiqué ci-dessous, les engagements spécifiques dans d'autres secteurs peuvent avoir une incidence sur les conditions dans lesquelles opèrent les fournisseurs de services dans ces secteurs. Voir, ci-dessous, les notes 71à 76 et le texte d'accompagnement.

gouvernementaux prévoyant le financement public d'un programme influent sur les services financiers, l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental serait régie par les dispositions de l'Annexe de l'AGCS sur les services financiers. Ainsi, le financement gouvernemental des services de santé pourrait avoir une incidence sur les fournisseurs privés de services d'assurance. L'Annexe, qui fait partie intégrante de l'accord, renferme quelques exigences différentes en ce qui a trait à l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental aux mesures touchant les services financiers[25].

En ce qui a trait aux services assujettis à l'AGCS, l'accord crée à la fois un cadre général d'obligations s'appliquant à tous les services et un ensemble d'engagements spécifiques pour le traitement des services particuliers qu'un Membre de l'OMC a convenu d'inscrire dans sa liste nationale d'engagements. La règle générale la plus importante est l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (*NPF*) aux services et aux fournisseurs de services des autres Membres de l'OMC. Cela signifie que les Membres doivent traiter les services et les fournisseurs de services des autres Membres non moins favorablement que ceux de tout autre pays (membre ou non-membre). Pour que cette obligation s'applique, les services ou les fournisseurs de services doivent appartenir à la même catégorie. Dans la terminologie des accords de l'OMC, ils doivent être « similaires ». Pour chaque service inscrit dans sa liste nationale, un Membre s'engage à un niveau plus élevé d'obligation. Pour ces services uniquement, le Canada doit accorder aux services et aux fournisseurs de services des autres Membres de l'OMC le traitement national (ce qui signifie un traitement non moins favorable que celui accordé aux entreprises nationales similaires) et il ne peut imposer certaines restrictions à l'accès au marché.

Les obligations relatives au traitement national et à l'accès au marché pour les secteurs inscrits peuvent être circonscrites par des restrictions spécifiques inscrites par le Membre dans sa liste. Par

---

[25] Voir, ci-dessous, les notes 317 à 332 et le texte d'accompagnement. Les dispositions pertinentes de l'Annexe sur les services financiers sont reproduites à l'appendice I de la présente étude.

conséquent, l'inscription d'un secteur n'accorde pas nécessairement aux fournisseurs de services étrangers le droit inconditionnel d'entrer sur le marché national ou d'y faire affaire à leur gré. Il faut examiner les conditions qui encadrent l'inscription d'un secteur sur la liste nationale pour déterminer la nature réelle de l'obligation.

Enfin, pour les secteurs inscrits, le régime de réglementation du Membre doit respecter certaines normes explicites, y compris l'obligation que les mesures touchant au commerce des services soient administrées de façon raisonnable, objective et impartiale.

Le reste de la présente section renferme une analyse plus détaillée des obligations de l'AGCS.

b) Modes de fourniture

Sous réserve de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et de certaines exceptions examinées ci-dessous, l'AGCS s'applique à tous les services qui entrent dans le commerce international, peu importe la façon dont ils sont fournis. Le terme « services » n'est pas défini[26]. Plutôt, l'AGCS précise simplement que ce terme englobe tout service dans tout secteur, et que l'accord s'applique aux mesures qui ont une incidence sur le commerce des services. Le commerce des services est défini comme étant la fourniture d'un service par l'un ou l'autre des quatre modes de fourniture suivants.

Fourniture transfrontière (mode 1) — Un service est fourni à partir du territoire d'un Membre de l'OMC sur le territoire d'un autre Membre (par exemple un avocat aux États-Unis donne des conseils au téléphone à un client au Canada).

Consommation à l'étranger (mode 2) — Un service est fourni dans le territoire d'un Membre à un consommateur de service d'un autre Membre (par exemple un Canadien se rend aux États-Unis et demeure à l'hôtel).

Présence commerciale (mode 3) — Un service est fourni par un fournisseur de services d'un Membre grâce à la présence

[26] Même si des tentatives ont été faites tôt au cours des négociations pour en arriver à une définition, ces efforts ont été interrompus lorsqu'il est devenu évident qu'aucune définition unique utile n'était possible (AGCS, 2000; voir la note 65 ci-après).

commerciale de celui-ci sur le territoire d'un autre Membre (par exemple une entreprise américaine de formation en informatique établit au Canada un campus pour y offrir des cours).

Présence de personnes naturelles (mode 4) — Un service est fourni par un fournisseur de services d'un Membre grâce à la présence de personnes naturelles d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre (par exemple un programmeur américain entre au Canada sur une base temporaire pour y donner des séminaires pour son propre compte, ou un employé d'une entreprise américaine basée aux États-Unis entre au Canada pour y effectuer des tâches pour le compte de l'entreprise américaine de formation en informatique mentionnée dans l'exemple précédent)[27].

En ce qui a trait au mode 4, aucune période de temps n'est définie dans l'AGCS pour l'entrée des personnes naturelles. Une revue des engagements pris par les Membres individuellement à l'égard du mode 4 indique que les Membres se sont engagés à l'entrée temporaire pour des périodes variant de quelques semaines à plusieurs années, selon le genre de fournisseur de services et le but de l'entrée[28]. L'AGCS stipule expressément que cette disposition ne s'applique pas aux mesures visant les personnes naturelles qui cherchent à accéder au marché de l'emploi d'un Membre, ni aux mesures concernant la résidence, la citoyenneté ou l'emploi sur une base permanente[29].

c) Obligations applicables à tous les secteurs

Nation la plus favorisée

Lorsqu'il a été établi que l'AGCS s'applique à un service en particulier, l'article II oblige les Membres à accorder le traitement de la nation la plus favorisée (*NPF*). Un Membre ne doit pas exercer de

---

[27] Tous les exemples concernent des importations de services des États-Unis au Canada. Si l'on inversait la nationalité des fournisseurs et des consommateurs de services, les exemples porteraient sur des exportations de services du Canada.

[28] Voir, par exemple, *India – Schedule of Specific Commitments*, supp. 2 (GATS/SC/42/Suppl.2, 28 juillet 1995, p. 4).

[29] Annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'AGCS.

discrimination entre les services ou les fournisseurs de services des autres Membres; il doit accorder aux services et aux fournisseurs de services de chaque Membre un traitement non moins favorable à celui qu'il accorde aux services et aux fournisseurs de services similaires de tout autre pays[30]. L'obligation de l'AGCS relative à la NPF a été interprétée par l'Organe d'appel de l'OMC comme exigeant que les mesures n'exercent pas de discrimination dans leur libellé (discrimination *de jure*) ou dans la façon dont elles sont appliquées en pratique (discrimination *de facto*), même si ces mesures semblent neutres à première vue[31].

En vertu de l'AGCS, les Membres peuvent enregistrer une seule fois des exemptions à l'obligation relative à la NPF dans leur liste nationale au moment où ils deviennent Membre de l'OMC[32]. De nombreuses exemptions inscrites, y compris des exemptions inscrites par le Canada, énumèrent des accords préférentiels bilatéraux et régionaux existants[33].

L'exigence de l'AGCS relative à la NPF est aussi influencée par l'article V de l'accord, qui permet aux Membres de conclure des ententes bilatérales ou régionales en vue de libéraliser les échanges de services dans des conditions prescrites, nonobstant que ces ententes accordent des préférences incompatibles avec l'obligation relative à la NPF. Pour être admissibles à l'exemption en vertu de l'article V, les accords régionaux doivent avoir une couverture sectorielle « substantielle » quant au nombre de secteurs, au volume des échanges et aux modes de fourniture qu'ils englobent, et prévoir l'élimination de presque toutes les mesures discriminatoires touchant au commerce des services

---

[30] Cette obligation reprend, pour les services, l'obligation applicable aux biens, à l'article I du GATT.

[31] *UE – Bananes*, note 21 ci-dessus, p. 231, 233 et 234. Cette observation a été examinée par H.A. Milan Smitmans, « Dispute Settlement in the Services Area under GATS », dans *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform*, Sherry M. Stephenson (éd.), Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2001, p. 112-115.

[32] AGCS, art. II.2 et Annexe sur les exemptions à l'article II.

[33] Canada – Liste finale des exemptions en vertu de l'article II, 1994 (AGCS/EL/16) et supp. 1 et 2.

des parties, ce qui veut dire les mesures qui appliquent un traitement inférieur au traitement national ou au traitement en vertu de la règle de la NPF. Pour être exempté, un accord doit viser à faciliter le commerce entre les parties à l'accord et non hausser le niveau global des barrières au commerce des services auquel font face les Membres qui ne sont pas partie à l'accord.

Transparence

L'article III de l'AGCS oblige le Canada à publier sans délai toute mesure d'application générale pertinente à l'AGCS ou qui influe sur son application. Les accords bilatéraux ou plurilatéraux qui ont une incidence sur le commerce des services doivent aussi être publiés. Le Canada est obligé en outre de répondre aux demandes d'information des autres Membres sur ces mesures ou accords. Des obligations plus rigoureuses en matière de transparence existent pour les secteurs que le Canada a inscrits dans sa liste nationale d'engagements, comme nous le verrons ci-dessous.

Examen judiciaire

L'article VI.2 de l'AGCS oblige le Canada à « maintenir ou instituer des tribunaux ou des procédures judiciaires, arbitraux ou administratifs » qui prévoient un examen sans délai des décisions administratives influant sur le commerce des services par des décideurs objectifs et impartiaux ayant le pouvoir d'accorder une réparation appropriée lorsque celle-ci est justifiée.

Reconnaissance

Le Canada est libre de reconnaître ou non la formation scolaire et les autres titres de compétence obtenus par un fournisseur de services dans un autre pays comme équivalents aux normes canadiennes en vue d'autoriser, d'accréditer ou d'accorder un permis à des fournisseurs de services. Si le Canada décide de reconnaître les titres de compétence obtenus dans un pays, soit dans le cadre d'un accord bilatéral conclu avec ce pays soit dans le cadre d'un arrangement moins formel, il doit donner une occasion adéquate aux Membres de l'OMC de négocier l'accession à cet accord ou de négocier un arrangement comparable. Lorsque le Canada a reconnu unilatéralement les titres de compétence obtenus dans un pays,

il doit accorder une occasion adéquate aux Membres de démontrer que les titres de compétence obtenus sur leur territoire devraient aussi être reconnus par le Canada[34].

De même, l'AGCS exige que la reconnaissance ne soit pas accordée de façon discriminatoire ou qu'elle ne devienne pas une restriction déguisée au commerce. La reconnaissance doit être fondée sur des règles convenues dans un cadre multilatéral lorsque cela est approprié[35]. Le Conseil du commerce des services doit être avisé de toute mesure de reconnaissance[36].

Monopoles et fournisseurs exclusifs de services

Conformément à l'article VIII de l'AGCS, le Canada s'est engagé à s'assurer que tout monopole ou fournisseur exclusif de services, tel qu'un fournisseur de services postaux, se conforme à l'exigence relative à la NPF et à tout engagement spécifique pris dans sa liste nationale d'engagements. Cette obligation s'applique aux fournisseurs exclusifs de services lorsque le Canada a autorisé ou établi formellement ou de fait un petit nombre de fournisseurs de services et qu'il empêche essentiellement la concurrence entre ces fournisseurs sur son territoire.

Lorsqu'un monopole ou un fournisseur exclusif de services au Canada rivalise pour la fourniture d'un service qui outrepasse ses droits de monopole dans un secteur inscrit dans la liste nationale d'engagements du Canada, ce dernier doit s'assurer que le fournis-

---

[34] AGCS, art. VII.

[35] Voir, par exemple, la *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région Europe* [*Traité européen de reconnaissance des titres de compétence*], parrainé conjointement par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO, conclue en avril 1997 pour faciliter les échanges internationaux d'étudiants et de professeurs par l'établissement de normes d'évaluation internationale des diplômes d'études secondaires et post-secondaires. Les signataires incluent l'Union européenne, de nombreux pays d'Europe de l'Est, l'Australie, Israël, ainsi que les États-Unis et le Canada.

[36] Le *Traité européen de reconnaissance des titres de compétence*, *ibidem*, a fait l'objet d'une notification au Conseil du commerce des services de l'OMC : *Initiatives réglementaires internationales dans le secteur des services – Note du Secrétariat*, 1er mars 1999; doc. de l'OMC S/C/W/97. Le Conseil du commerce des services est l'organe de l'OMC chargé de faciliter l'application de l'AGCS et d'en promouvoir les objectifs (AGCS, art. XXII et XXIV).

seur en question n'abuse de sa position monopolistique. Un abus serait, par exemple, l'interfinancement des activités menées sur le marché concurrentiel à même les bénéfices du monopole[37].

Pratiques commerciales restrictives

Contrairement au GATT, l'AGCS traite des pratiques commerciales restrictives des fournisseurs de services, bien que les obligations soient minimales en termes concrets. L'article X exige qu'un Membre, à la demande d'un autre Membre, le consulte sur des pratiques restrictives d'un fournisseur de services du Membre sur le marché national en vue de faire cesser ces pratiques. Un Membre qui reçoit une requête doit coopérer en fournissant de l'information non confidentielle. L'information confidentielle doit être fournie seulement lorsqu'une entente satisfaisante permettant d'en préserver la confidentialité a été conclue.

d) Obligations applicables aux secteurs inscrits dans la liste nationale du Canada

Structure des engagements relatifs à l'accès au marché et au traitement national

En inscrivant un service sur sa liste nationale, le Canada s'est engagé à un niveau plus élevé d'obligation aux termes de l'AGCS, y compris les engagements à accorder l'accès au marché et le traitement national[38]. Après négociations, le Canada,

---

[37] AGCS, art. VIII.2. Si le Canada entend accorder des droits de monopole pour la fourniture d'un service visé par ses engagements spécifiques, il doit en aviser le Conseil du commerce des services au moins trois (3) mois avant la création du monopole. De même, les obligations applicables à la modification des listes s'appliqueraient (AGCS, art. VIII.5; voir, ci-dessous, la note 49 et le texte d'accompagnement). Certaines directives sur ce qui constitue un acte anticoncurrentiel sont récemment ressorties de la cause *Mexique – Mesures affectant les services de télécommunication (Plainte déposée par les États-Unis)*, 2004; doc. de l'OMC WT/DS204/R (Rapport du Groupe spécial); sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2000 (consulté le 24 avril 2004) [*Mexique – Télécommunication*], par. 7.238.

[38] Bien qu'il n'y ait aucune obligation à cet égard, les Membres, à quelques exceptions près, ont préparé leur liste de l'AGCS sur la base d'une classification sectorielle élaborée lors du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales mul-

comme chaque autre Membre de l'OMC, a personnalisé le niveau précis d'accès au marché et de traitement national auquel il serait lié au moment où il deviendrait Membre de l'OMC en choisissant les secteurs à inscrire dans sa liste nationale et en y consignant des restrictions à ses obligations[39]. Les restrictions sont inscrites séparément pour chacun des quatre modes de fourniture des services. Elles peuvent prendre la forme d'une exclusion totale de toute obligation pour un ou plusieurs modes de fourniture, auquel cas l'inscription indique « non lié ». Par contre, les restrictions peuvent décrire les conditions spécifiques qui encadrent l'étendue de l'engagement du Membre pour un mode de fourniture donné[40]. Ces restrictions peuvent être inscrites de façon « horizontale », ce qui signifie qu'elles s'appliquent à un mode de fourniture en particulier pour *tous* les services inscrits sur la liste, ou seulement pour certains services particu-

---

tilatérales, laquelle regroupe les services en douze secteurs et 54 sous-secteurs. Les sous-secteurs sont eux-mêmes désagrégés en 161 activités. GATT, *Classification sectorielle des services : Note du Secrétariat*, 10 juillet 1991; doc. du GATT MTN.GNS/W/120 [*W/120*]. Cette classification est basée sur un document des Nations Unies intitulé *Statistical Paper Series M No. 77, Provisional Central Product Classification*, New York, Département des affaires économiques et sociales internationales, Bureau de la statistique des Nations Unies, 1991, [*CCP provisoire*]. Certains Membres, y compris les États-Unis, ont dévié dans une certaine mesure du système de classification du Secrétariat, mais la plupart des Membres ont identifié les services à l'égard desquels ils assumaient des obligations en faisant référence au système de classification du Secrétariat et de la CCP provisoire. Cette dernière a elle-même été révisée; voir le site des Nations Unies : http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=16 (consulté le 8 novembre 2003).

[39] En tant que Membre fondateur de l'OMC, le Canada a déposé sa liste d'engagements au moment de la finalisation du Cycle d'Uruguay. Les négociations se sont poursuivies après la conclusion du Cycle dans les domaines des services financiers, des télécommunications de base, du mouvement des personnes naturelles et du transport maritime. Dans les trois premiers cas, des engagements supplémentaires ont été pris subséquemment par certains Membres.

[40] Par exemple, en inscrivant les services d'assurance sur sa liste, le Canada a précisé que l'entrée sur le marché pouvait se faire uniquement par une présence commerciale. Voir la liste des engagements spécifiques du Canada, supplément 4, révision 1 (AGCS/SC/16/Supp. 4/rev.1, du 6 juin 2000). Le texte intégral de cet engagement est reproduit à l'appendice III de la présente étude.

liers. À titre d'exemple, pour la présence commerciale (mode 3), le Canada a consigné dans sa liste une restriction horizontale décrivant l'obligation à laquelle sont soumises les acquisitions dépassant un certain seuil monétaire, dans tous les secteurs, de faire l'objet d'un examen en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*[41].

Bref, en inscrivant un service sur sa liste, le Canada s'est engagé à accorder, pour ce service et aux fournisseurs de ce service, tant l'accès au marché que le traitement national, pour chacun des quatre modes de fourniture de services mais sous réserve de toute restriction figurant dans la liste même. Le Canada demeure libre, aux termes de l'AGCS, d'adopter de nouvelles mesures qui seraient incompatibles avec les obligations relatives au traitement national et à l'accès au marché : a) pour tout service non inscrit sur sa liste et b) dans le cas d'un service inscrit, pour tout mode particulier de fourniture désigné dans la liste du Canada comme étant « non lié », ou dans la mesure permise par toute restriction plus spécifique que le Canada a inscrit sur sa liste.

Traitement national

En vertu de l'AGCS, l'obligation relative au traitement national exige qu'un Membre de l'OMC traite les services et les fournisseurs de services des autres Membres non moins favorablement que ses propres services et fournisseurs de services similaires[42]. Le traitement national ne requiert pas nécessairement un traitement formellement identique. L'article XVII.3 établit que le critère réel du traitement national est l'égalité dans les « conditions de la concurrence »[43]. Ainsi, comme dans le cas de la règle

---

[41] L.R.C., 1985, ch. 28 (1er supp.).

[42] AGCS, art. XVII. La signification de « services similaires » et « fournisseurs de services similaires » est examinée ci-dessous (voir les notes 398 à 403 et le texte d'accompagnement).

[43] AGCS, art. XVII.2, 3. L'article III du GATT fait mention uniquement de « similaires » plutôt que « concurrents », bien que l'article III.2 fasse mention des biens qui sont en concurrence comme condition nécessaire pour conclure à un manquement à l'article III.2. Le terme « similaire » n'est pas en soi sans ambiguïté, comme il ressort de certaines causes soumises à un règlement des diffé-

de la NPF, l'obligation relative au traitement national interdit la discrimination *de jure* et *de facto*. Mais tandis que la disposition du GATT a une vaste portée, s'appliquant pratiquement à tous les biens sans exception, l'obligation relative au traitement national prévue dans l'AGCS s'applique uniquement aux services que le Canada a inscrits dans sa liste nationale. De même, les engagements du Canada en matière de traitement national sont assujettis à des restrictions horizontales et spécifiques à certains secteurs.

Engagements relatifs à l'accès au marché

Pour les services inscrits sur sa liste nationale, le Canada doit accorder l'accès au marché, ce qui signifie qu'il ne doit pas imposer les restrictions spécifiques à l'accès au marché énoncées dans l'encadré ci-dessous, à moins qu'elles ne soient permises par les restrictions énumérées dans sa liste[43]. En d'autres termes, là où le Canada souhaitait maintenir, ou être en mesure d'adopter, une mesure nationale incompatible avec ces obligations relativement à l'accès au marché pour un service figurant sur sa liste, il a dû recourir à une formulation explicite afin de préserver cette possibilité. Dans certains cas, le Canada, à l'instar d'autres Membres, a simplement décrit les exigences de son régime actuel afin de s'assurer que ce régime serait compatible avec l'AGCS.

---

rends au GATT, dont plusieurs portaient sur des allégations de différence de traitement de produits importés et nationaux similaires. Le libellé et la structure des obligations relatives au traitement national dans le GATT et l'AGCS diffèrent de façons qui pourraient aboutir à des interprétations différentes. Pour ce qui est de la nature des obligations relatives au traitement national, voir G. Verhoosel, *National Treatment and WTO Dispute Settlement: Adjudicating the Boundaries of Regulatory Autonomy*, Oxford, Hart, 2002 [*Verhoosel*].

[43] AGCS, art. XVI.1.

Restrictions relatives à l'accès au marché interdites en vertu de l'article XVII de l'AGCS

Restrictions quant au nombre de fournisseurs de services, sous la forme de contingents numériques, de monopoles, de fournisseurs exclusifs de services ou de l'obligation de satisfaire à un critère de nécessité économique.

Restrictions relatives à la valeur totale des transactions de service ou de biens sous la forme de contingents numériques ou de l'obligation de satisfaire à un critère de nécessité économique.

Restrictions quant au nombre total d'entreprises de services ou à la quantité totale de services produits, exprimés en termes d'unités numériques désignées, soit sous la forme de contingents soit par une obligation de satisfaire à un critère de nécessité économique.

Restrictions quant au nombre total de personnes naturelles qui peuvent être employées dans un secteur de services particulier ou qu'un fournisseur de services peut employer et qui sont nécessaires à la fourniture d'un service spécifique et directement lié à celle-ci, sous la forme de contingents numériques ou de l'obligation de satisfaire à un critère de nécessité économique.

Mesures qui restreignent ou qui exigent des types particuliers d'entité juridique ou de coentreprise par l'entremise desquels un fournisseur de services peut fournir un service.

Restrictions quant à la participation du capital étranger en termes de limite maximale en pourcentage de propriété étrangère ou de la valeur totale d'un investissement individuel ou de l'investissement étranger agrégé.

Autres obligations ayant trait aux secteurs et activités de services inscrits sur la liste

Transferts et paiements internationaux : Pour les services inscrits sur sa liste nationale, le Canada ne peut contrecarrer la mise en œuvre de ses obligations et engagements en imposant des restrictions aux transferts de fonds et paiements internationaux servant à régler des transactions courantes[45].

Obligations axées sur une plus grande transparence : Outre l'exigence de publication mentionnée ci-dessus en rapport avec

[45] AGCS, art. XI et XII. Cependant, dans une situation urgente posée par la balance des paiements, des restrictions temporaires au commerce des services, y compris des restrictions sur les paiements liés au commerce des services, peuvent être appliquées. L'article XII impose les mêmes conditions et les mêmes exigences de surveillance multilatérale sur les restrictions liées à la balance des paiements en rapport avec le commerce des services que celles imposées par le GATT en rapport avec le commerce des biens.

toutes les mesures d'application générale qui concernent ou qui influent sur la mise en œuvre de l'accord, l'article III de l'AGCS oblige le Canada a informer l'OMC, sans délai et au moins une fois l'an, de l'adoption de tout règlement, loi ou ligne directrice administrative nouveau qui influe sensiblement sur le commerce des services que le Canada a inscrit dans sa liste nationale, ainsi que les changements aux lois, règlements et lignes directrices administratives existants qui ont un tel effet. Le Canada doit aussi établir un ou plusieurs points de contact pour fournir des renseignements spécifiques aux autres Membres sur le régime qui s'applique aux services que le Canada a inscrits dans sa liste. L'AGCS n'oblige pas le Canada à divulguer de l'information confidentielle, dont la publication nuirait à l'application de la loi ou serait contraire d'une autre façon à l'intérêt public ou causerait un préjudice légitime à des intérêts commerciaux[46].

Réglementation intérieure : Pour les services inscrits sur sa liste, le Canada doit s'assurer que toutes les mesures d'application générale sont administrées de manière raisonnable, objective et impartiale. Les mesures ayant trait aux exigences et procédures d'agrément, normes techniques et conditions d'attribution de permis ne doivent pas annuler ou invalider des engagements spécifiques du Canada dans les secteurs inscrits sur sa liste en imposant des conditions ou des normes qui ne sont pas basées sur des critères objectifs et transparents, par exemple la compétence et la capacité d'offrir le service, ou qui imposent un fardeau plus lourd que nécessaire afin d'assurer la qualité du service. Dans le cas des procédures d'attribution de permis, les procédures elles-mêmes ne doivent pas constituer une restriction à la fourniture d'un service[47]. Lorsqu'une autorisation est requise pour offrir un service, le Canada doit, dans un délai raisonnable, informer les demandeurs d'une telle autorisation, afin qu'ils sachent si celle-ci été ou non accordée[48].

---

[46] AGCS, art. III *bis*.

[47] AGCS, art. VI.4, VI.5.

[48] AGCS, art. VI.3.

e) Modification des listes et attribution de nouveaux droits de monopole

En vertu de l'article XXI de l'AGCS, le Canada peut, en tout temps, retirer des concessions commerciales figurant dans sa liste nationale en rapport avec tout service, à condition de donner un avis de trois (3) mois au Conseil du commerce des services de l'OMC. Lorsqu'un Membre de l'OMC est d'avis qu'un tel retrait peut influer sur les avantages que lui confère l'accord, il peut demander que le Canada entreprenne des négociations en vue de convenir d'un rajustement compensatoire sous la forme d'autres concessions commerciales. Si les négociations sur cette compensation échouent, le Membre visé peut demander l'arbitrage. Lorsque l'arbitrage a été demandé, le Canada ne peut apporter de modification tant qu'il n'a pas accordé de concessions commerciales conformément à la décision arbitrale. Les rajustements compensatoires doivent alors être accessibles à tous les Membres de l'OMC selon la règle de la NPF. Si le Canada ne se conforme pas à ces exigences, tout Membre qui a participé à l'arbitrage peut retirer des concessions sensiblement équivalentes en guise de représailles. Si l'arbitrage n'est pas demandé par un Membre qui est touché, le Canada est libre de mettre en œuvre le changement proposé à sa liste d'engagements.

Si le Canada décide d'accorder de nouveaux droits de monopole pour la fourniture d'un service visé par ses engagements spécifiques, il doit en aviser le Conseil du commerce des services au moins trois (3) mois avant la mise en place du monopole. Dans un tel cas, les obligations décrites ci-dessus en ce qui a trait à la modification des listes, y compris le rajustement compensatoire, s'appliqueraient[49].

f) Exceptions et affaires en suspens

Exceptions générales

Les articles XIV et XIV*bis* de l'AGCS permettent au Canada d'imposer des mesures qui seraient par ailleurs incompatibles

[49] AGCS, art. VIII.5.

avec l'AGCS afin de protéger d'importants intérêts nationaux[50]. Une exception traite spécifiquement des mesures liées à la santé, dans les termes suivants :

> Sous réserve de l'exigence que ces mesures ne soient pas appliquées d'une manière qui constituerait une façon d'exercer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays lorsque des conditions similaires prévalent, ou une restriction déguisée au commerce des services, rien dans cet accord ne doit être interprété de manière à prévenir l'adoption ou la mise en œuvre par tout Membre de mesures :
>
> [...]
>
> b) nécessaires pour protéger la vie humaine, animale ou végétale ou la santé...

Cette exception n'a jamais été mise à l'épreuve dans le contexte de l'AGCS. L'efficacité de l'exception, à peu près similaire, de l'article XX(b) du GATT invoquée dans des différends portant sur le commerce des biens donne une idée de la façon dont elle pourrait être utilisée dans des différends sur le commerce des services. Dans ce contexte, les groupes spéciaux de règlement des différends du GATT et de l'OMC et l'Organe d'appel de l'OMC ont affirmé que la possibilité de recourir à l'exception dépend de la satisfaction d'un critère en trois étapes :

1. La mesure contestée vise-t-elle à protéger la santé?
2. La mesure peut-elle être justifiée de façon provisoire comme étant nécessaire pour protéger la santé humaine, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune autre façon moins restrictive pour le commerce de protéger la santé?
3. Le cas échéant, peut-elle être justifiée en vertu du « parapluie » de l'article XX, qui exige que la mesure ne soit pas

---

[50] La plupart des exceptions sont analogues à celles que l'on trouve aux articles XXI et XX du GATT et seront vraisemblablement interprétées de façon similaire. L'article XIV de l'AGCS stipule que les mesures nécessaires pour assurer la conformité aux lois protégeant le caractère confidentiel des données personnelles et la sécurité pour prévenir les pratiques frauduleuses et trompeuses ou les effets des manquements aux contrats de services sont également exemptées, aussi longtemps que les lois elles-mêmes ne sont pas incompatibles avec l'AGCS. Certaines mesures fiscales sont aussi exemptées.

appliquée d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre pays où des conditions similaires prévalent et n'est pas une restriction déguisée au commerce[51]?

Les premières décisions rendues en vue de régler des différends relatifs à l'article XX du GATT ont établi qu'à titre d'exception aux obligations par ailleurs imposées, le fardeau de démontrer qu'une mesure tombe sous l'empire de l'article XX du GATT incombe au Membre qui veut invoquer cette disposition, et certaines décisions donnent à penser que l'exception devrait être interprétée de façon étroite[52]. Dans une cause récente, cependant, l'Organe d'appel a jeté un doute sur la nécessité d'adopter une approche particulièrement étroite à l'interprétation des exceptions générales[53].

---

[51] *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules (Plainte déposée par le Venezuela et le Brésil)*, 1996; doc. de l'OMC WT/DS2/VEN, WT/DS4/BRA; sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1995 (consulté le 2 juin 2003) [*É.-U. Essence*]; *États-Unis – L'article 337 de la loi douanière de 1930 (Plainte déposée par les Communautés européennes)*, 1989; doc. du GATT L/6439, 36e supp. B.I.S.D. (1990) 393 [*É-U – Section 337*]; sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/87tar337.wpf (consulté le 26 novembre 2003); *Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes (Plainte déposée par les États-Unis)*, 1990; doc. du GATT DS10/R, B.I.S.D., 37e supp. (1991) 200 [*Thaïlande – Cigarettes*]; sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/90cigart.wpf (consulté le 26 novembre 2003). Ces causes sont examinées dans C. Correa, « Implementing National Public Health Policies in the Framework of WTO Agreements », *Journal of World Trade*, vol. 34 (2000), p. 89.

[52] Voir, par exemple, *Thaïlande – Cigarettes*, *ibidem*.

[53] *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones) (Plainte déposée par les États-Unis et le Canada)*, 1998; doc. de l'OMC WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, par. 104 (Rapport de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996 (consulté le 27 mai 2003) : « Essentiellement, le fait de considérer une disposition d'un traité comme une 'exception' ne justifie pas, en soi, une interprétation plus 'stricte' ou 'étroite' de cette disposition qui ne serait pas justifiée [...] par l'application de la règle normale d'interprétation des traités ».

En règle générale, en déterminant si une mesure est nécessaire aux fins de l'exception prévue dans les dispositions du GATT, un groupe spécial de l'OMC ou l'Organe d'appel prendra en considération un certain nombre de paramètres, dont les valeurs que l'on cherche à protéger en recourant à la mesure[54]. Dans la décision qu'il a récemment rendue dans la cause *Amiante*[55], l'Organe d'appel a rejeté la contestation du Canada des restrictions imposées par la France aux importations d'amiante. En présentant son raisonnement, l'Organe d'appel a affirmé que plus les objectifs de politique publique visés par la mesure avaient un caractère vital ou important, plus il était facile d'en arriver à la conclusion que la mesure était nécessaire. L'Organe d'appel a reconnu que la santé humaine était « importante au plus haut degré »[56].

Certains ont affirmé que cette cause signalait un élargissement des circonstances dans lesquelles on pourrait recourir à cette exception. L'Organe d'appel a statué qu'en déterminant si la mesure était nécessaire pour protéger la santé, il devait considérer uniquement l'existence de solutions de rechange raisonnablement disponibles au Membre importateur en tenant compte des considérations économiques et administratives. Dans les circonstances, aucune solution de rechange à une interdiction complète des importations d'amiante n'a été jugée raisonnablement accessible. Ceux qui affirment que la cause *Amiante* représente un

---

[54] *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée (Plainte déposée par les États-Unis et l'Australie)*, 2001; doc. de l'OMC WT/DS/161/AB/R, WT/DS/169/AB/R (Rapports de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1999 (consulté le 27 juillet 2004) [*Corée – Bœuf*], par. 161-163.

[55] *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (Plainte déposée par le Canada)*, 2001; doc. de l'OMC WT/DS135/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998 (consulté le 4 juin 2003) [*UE – Amiante*]. L'Organe d'appel a aussi considéré que le risque pour la santé associé à l'amiante en comparaison d'autres produits était pertinent en vue de déterminer si l'amiante et les autres produits étaient des biens similaires.

[56] *UE – Amiante*, *ibidem*, par. 172.

assouplissement des exigences concernant l'accès à l'exception soulignent que, dans les causes précédentes, le fardeau de démontrer la présence de solutions de rechange faisables imposé à l'État importateur avait reçu une pondération moins grande[57]. Cependant, en raison du petit nombre de causes pertinentes à une analyse fondamentale de l'article XX du GATT, toute généralisation de ce genre doit être envisagée avec un certain scepticisme.

En effet, il est difficile de généraliser au sujet des circonstances dans lesquelles l'exception prévue à l'article XIV(b) de l'AGCS serait disponible pour invalider la contestation d'une mesure canadienne ayant trait au système de soins de santé. La façon dont l'exception est interprétée dépendra dans une très large mesure des faits propres à chaque cas. Néanmoins, se fier à cette exception présenterait certains défis.

En appliquant l'approche adoptée dans les causes entendues au GATT, une mesure ne sera considérée nécessaire aux fins de l'exception que si aucune autre façon moins restrictive pour le commerce n'est raisonnablement accessible pour protéger la santé. Bien que l'on puisse faire valoir des arguments sur l'efficacité avec laquelle des mesures canadiennes particulières axées sur la prestation et la réglementation des soins de santé favorisent la santé, il pourrait être difficile de défendre un aspect particulier du système canadien actuel comme étant nécessaire (par opposition à souhaitable) puisqu'un large éventail d'autres approches en matière de réglementation et de prestation sont employées un peu partout au Canada et dans d'autres pays. Un groupe spécial de l'OMC qui entendrait une contestation d'une mesure canadienne examinerait les diverses façons possibles d'atteindre les objectifs du Canada en matière de santé. Tant qu'une solution de rechange quelconque est raisonnablement accessible, il arriverait à la conclusion qu'une mesure par ailleurs incompatible avec les obligations commerciales du Ca-

---

[57] Voir, par exemple, T. Sullivan et E. Shainblum, « Trading in Health: The World Trade Organization and the International Regulation of Health and Safety », *Health Law in Canada*, vol. 22 (2001), p. 29. Ces auteurs comparent la cause *UE – Amiante*, *ibidem* à la cause *Thaïlande – Cigarettes* et à d'autres causes citées précédemment à la note 51.

nada n'est pas nécessaire pour protéger la santé et, par conséquent, n'est pas admissible à l'exception[58].

Même si une mesure est nécessaire, l'exception n'est pas disponible si la mesure constitue une discrimination « arbitraire », une discrimination « injustifiable » ou une « restriction déguisée au commerce international » au sens de la disposition « parapluie » de l'article XIV. L'application du critère correspondant dans le contexte des biens a été décrite en ces termes par l'Organe d'appel :

> … essentiellement mener à bien la tâche délicate de localiser et de circonscrire le point d'équilibre entre le droit qu'a un Membre d'invoquer une exception au titre de l'article XX et les droits que les autres Membres tiennent de diverses dispositions de fond […] du GATT de 1994, de façon qu'aucun des droits en cause n'annule l'autre et, partant, ne fausse et n'annule ou ne compromette l'équilibre des droits et des obligations établi par les Membres eux-mêmes dans cet accord. La localisation du point d'équilibre, tel qu'il est conçu dans le texte introductif, n'est pas fixe ni immuable; ce point se déplace dès lors que le type et la forme des mesures en cause varient et que les faits qui sous-tendent les affaires considérées diffèrent[59].

Marchés publics

L'article XIII de l'AGCS exclut explicitement les achats de services, par les gouvernements et leurs organismes, de l'obligation

---

[58] Ainsi, par exemple, le Groupe spécial qui a entendu la cause *Thaïlande – Cigarettes*, citée précédemment à la note 51, est arrivé à la conclusion que l'interdiction imposée par la Thaïlande à l'importation de cigarettes n'était pas nécessaire pour promouvoir la santé parce que d'autres solutions de rechange étaient raisonnablement accessibles (par. 79-81). Voir également *États-Unis – Restrictions à l'importation du thon (Plainte déposée par les Communautés européennes)*, 1994; doc. du GATT DS29/R, 16 juin 1994, *I.L.M.*, vol. 33 (1994), p. 839 [*É.-U. – Thon*].

[59] *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (Plainte déposée par la Malaisie)*, 2001; doc. de l'OMC WT/DS58/AB/R; sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996 (consulté le 27 juillet 2004), par. 159.

générale relative à la NPF et de tout engagement spécifique relativement à l'accès au marché et au traitement national inscrit dans les listes nationales en autant que les services sont achetés « à des fins gouvernementales et non en vue de leur revente commerciale ou de leur utilisation dans la fourniture de services destinés à la revente commerciale »[60]. L'AGCS engage les Membres à mener des négociations sur les marchés publics. Une ronde de négociations ayant débuté en janvier 1997 n'a pas encore abouti à une conclusion[61]. Le Canada est partie à une entente plurilatérale, l'Accord sur les marchés publics[62], qui englobe les services, mais les obligations du Canada en vertu de cet accord ne touchent pas à la santé, à l'éducation ni aux services sociaux offerts au public.

Tel que noté dans l'Introduction, la présente étude ne traite pas de l'application des obligations internationales du Canada en regard des marchés publics. Cependant, la ligne de démarcation entre les mesures visant les marchés publics exclues par l'article XIII et les mesures relatives au financement gouvernemental assujetties à l'AGCS est difficile à tracer, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Cette question sera donc abordée brièvement ci-dessous, à la section 7[63].

---

[60] Nonobstant cette exception « générale », certaines listes nationales font voir des « restrictions horizontales » à l'égard du traitement national et de l'accès au marché pour les marchés publics. On peut supposer que ces restrictions ont été inscrites pour plus de clarté et, peut-être, pour atténuer les préoccupations de groupes d'intérêts nationaux puisqu'elles ne sont pas requises.

[61] Le groupe de négociation s'affaire toujours à élaborer un plan de travail. Voir OMC, Conseil du commerce des services, *Session extraordinaire, Rapport de la réunion* (tenue entre le 9 décembre 2002 et le 13 janvier 2003); doc. de l'OMC TN/S/M/5 [*Réunion du Conseil du commerce des services de décembre 2002*], p. 15; et OMC, Conseil du commerce des services, *Session extraordinaire, Rapport de la réunion* (tenue les 4 et 10 juillet 2003 et le 3 septembre 2003); doc. de l'OMC TN/S/M/8 [*Réunion du Conseil du commerce des services de juillet 2003*], p. 35.

[62] Faisant partie de l'Annexe 4 de l'Accord de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce; *I.L.M.*, vol. 33 (1994), p. 81.

[63] Voir, ci-dessous, les notes 394 à 397 et le texte d'accompagnement.

Subventions

L'article XV de l'AGCS précise que les Membres négocieraient des disciplines après la conclusion du Cycle d'Uruguay. Les négociations ont débuté, mais elles n'ont pas abouti à une solution[64]. La seule autre obligation qui touche spécifiquement aux subventions est que tout Membre qui subit un préjudice en raison des pratiques de subvention d'un autre Membre peut demander des consultations avec ce Membre.

En dépit de cette disposition et des négociations en cours, il est clair que l'AGCS s'applique déjà aux subventions. L'AGCS s'applique aux mesures qui touchent au commerce des services. Les programmes de subventions gouvernementales sont des mesures. L'obligation relative à la NPF interdit la discrimination entre les services et les fournisseurs de services étrangers similaires dans l'attribution des subventions. Là où s'applique l'obligation d'accorder le traitement national, le Canada ne pourrait exercer de discrimination contre des fournisseurs de services étrangers dans l'octroi de subventions[65]. Tel qu'indiqué ci-dessous dans les sections 3 et 7, le Canada s'est ménagé une certaine marge de manœuvre pour ce qui est de l'octroi de subventions qui seraient, par ailleurs, incompatibles avec le traitement national en inscrivant des restrictions à ses obligations dans sa liste nationale d'engagements.

g) Règlement des différends

Avec les divers accords portant sur le commerce des biens et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, l'AGCS fait partie intégrante des ins-

---

[64] Rencontre du Conseil des services de décembre 2002, note 61 ci-dessus, p. 15; et rencontre du Conseil des Services de juillet 2003, note 61 ci-dessus, p. 35.

[65] G. Gauthier, E. O'Brien et S. Spencer, « Déjà Vu, or New Beginning for Safeguards and Subsidies Rules in Services Trade », [*Gauthier*] dans *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, P. Sauvé et R.M. Stern (éds.), Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000 [*AGCS*, 2000], p. 165, 177. La portée de cette obligation n'est pas claire. Dans quelle mesure s'applique-t-elle, par exemple, aux divers modes de fourniture? Les subventions sont examinées ci-dessous (aux notes 390 à 393 et dans le texte d'accompagnement).

truments juridiques de l'OMC et est assujetti aux procédures de règlement des différends de l'OMC en vertu du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (*MARPRD*)[66]. Un Membre de l'OMC qui allègue que le Canada ne s'est pas conformé à ses obligations en vertu de l'AGCS peut entamer une procédure de règlement des différends[67]. S'il est établi que le Canada ne s'est pas conformé, ce dernier doit rendre conforme la mesure contestée. S'il ne le fait pas, il doit entamer des négociations en vue de convenir d'un dédommagement mutuellement acceptable sous la forme de concessions commerciales ou faire face à la possibilité que la partie plaignante prenne des mesures de représailles en supprimant des concessions commerciales dont le Canada bénéficie[68]. Cependant, pour les différends portant sur les obligations prévues à l'AGCS, l'Organe de règlement des différends ne peut permettre le retrait de concessions que lorsqu'il est d'avis que le manquement était suffisamment grave[69]. Cette exigence s'applique uniquement aux différends tombant sous l'empire de l'AGCS.

---

[66] AGCS, art. XXII. En vertu de l'OMC, les différends sont régis par le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, qui constitue l'Annexe 2 de l'Accord de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce; *I.L.M.*, vol. 33 (1994), p. 81. Les différends ayant trait à l'AGCS sont aussi assujettis à la décision sur certaines procédures de règlement des différends pour l'Accord général sur le commerce des services, qui prévoit l'établissement d'une liste spéciale de membres de comités ayant une expertise pertinente au commerce des services ou à l'AGCS. La décision est reproduite dans un texte du Secrétariat du GATT, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, Genève, Secrétariat du GATT, 1994, p. 457.

[67] AGCS, art. XXII.

[68] Pour une analyse générale du processus de règlement des différends, voir *Dispute Resolution in the World Trade Organization*, J. Cameron et K. Campbell (éds.), Londres, Cameron, mai 1998; W.J. Davey, « The WTO Dispute Settlement System », *Journal of International Economics Law*, vol. 3 (2000), p. 15; P. Mavroidis et D. Palmeter, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Practice and Procedure*, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1999.

[69] AGCS, art. XXIII.2.

Jusqu'à maintenant, il n'y a eu que peu de causes de règlement des différends portant sur l'AGCS[70].

h) Sommaire des obligations du Canada en vertu de l'AGCS

En ce qui a trait aux services visés par l'AGCS, l'accord crée à la fois un cadre général d'obligations qui s'applique à tous les services et un ensemble personnalisé d'engagements spécifiques portant sur le traitement d'activités de services particulières que le Canada a convenu d'inscrire sur sa liste nationale d'engagements.

---

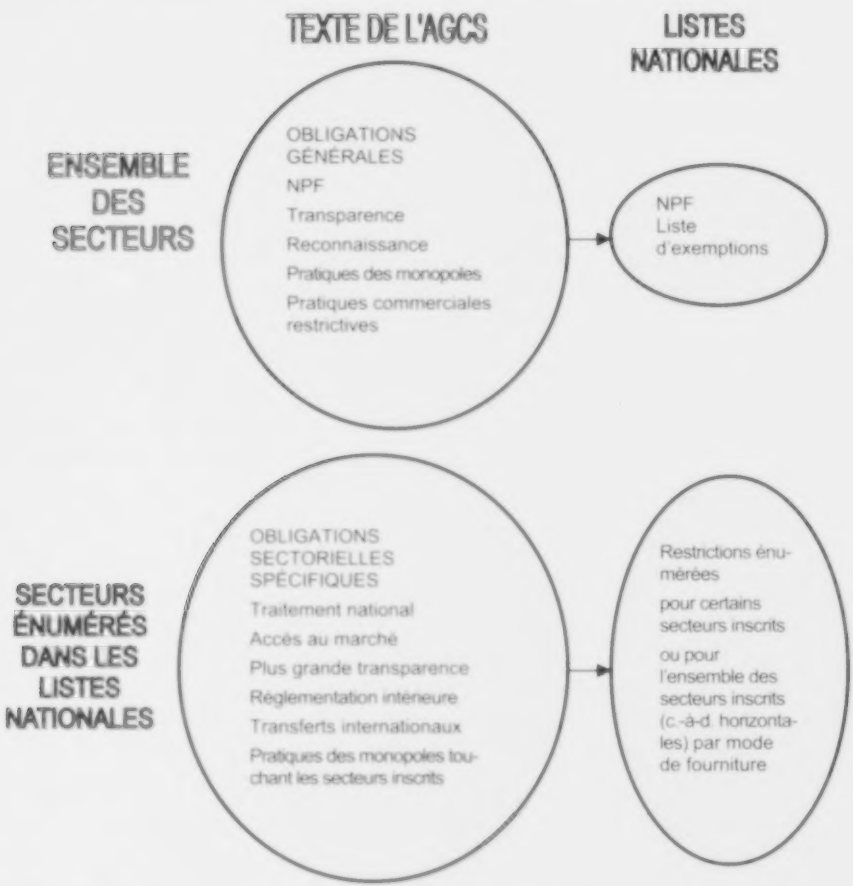
[70] Les causes suivantes ont été intentées en rapport avec des dispositions de l'AGCS : *UE – Bananes*, note 21 ci-dessus; *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques (Plainte déposée par les États-Unis)*, 1997; doc. de l'OMC WT/DS31/R, WT/DS31/AB/R (Rapport du Groupe spécial et Rapport de l'Organe d'appel), [*Canada – Périodiques*]; *États-Unis – Loi pour la liberté et la solidarité démocratique à Cuba (Plainte déposée par les Communautés européennes)*, 1996; doc. de l'OMC WT/DS38/6; *Japon – Mesures affectant les services de distribution (Plainte déposée par les États-Unis)*, 1996; doc. de l'OMC WT/DS45/Add.1; *Belgique – Mesures visant les services d'annuaire téléphonique commercial (Plainte déposée par les États-Unis)*, 1997; doc. de l'OMC WT/DS80/1; *Canada – Mesures visant les services de distribution de films (Plainte déposée par les Communautés européennes)*, 1998; doc. de l'OMC WT/DS117/1; *Canada – Certaines mesures affectant l'industrie de l'automobile (Plainte déposée par le Japon et les Communautés européennes*, 2000; doc. de l'OMC WT/DS139, 142/R, WT/DS139, 142/AB/R (Rapport du Groupe spécial et Rapport de l'Organe d'appel), [*Canada – Pacte de l'automobile*]; *Nicaragua – Mesures affectant les importations en provenance du Honduras et de la Colombie (Plainte déposée par le Honduras)*, 2000; doc. de l'OMC WT/DS201/1; *Mexique – Télécommunication*, note 37 ci-dessus; *Turquie – Certaines procédures d'importation touchant les fruits frais (Plainte déposée par l'Équateur)*, 2002; doc. de l'OMC WT/DS237/4; *États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada (Plainte déposée par le Canada)*, 2003; doc. de l'OMC WT/DS277/2; *États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris (Plainte déposée par Antigua et Barbuda)*, 2003; doc. de l'OMC WT/DS285/Add.1. De cette liste, seuls *UE – Bananes*, *Canada – Périodiques*, *Canada – Pacte de l'automobile* et *Mexique – Télécommunication* (sujet à appel) ont donné lieu à des décisions finales. Les documents de l'OMC mentionnés ci-dessus sont disponible sur le site web de l'OMC: *Différends classés par ordre chronologique: http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm*; consulté le 16 septembre 2004.

La règle générale la plus importante est l'obligation d'accorder le traitement de la NPF aux services et aux fournisseurs de services des Membres de l'OMC. Pour chaque service énuméré dans sa liste nationale, le Canada s'est engagé à respecter un niveau d'obligation plus élevé. Pour ces services uniquement, le Canada doit accorder aux services et aux fournisseurs de services étrangers des autres Membres de l'OMC le traitement national et ne peut imposer certaines restrictions à l'accès au marché. Les obligations relatives au traitement national et à l'accès au marché pour les services inscrits sont circonscrites par des restrictions spécifiques que le Canada a consignées dans sa liste. Pour les services figurant sur la liste, le régime de réglementation du Canada doit aussi satisfaire à des normes spécifiées, y compris l'exigence que les mesures touchant au commerce des services soient administrées de manière raisonnable, objective et impartiale.

Le Canada demeure libre de modifier les engagements spécifiques qu'il a pris dans sa liste nationale, mais il pourrait devoir accorder un rajustement compensatoire sous la forme de concessions commerciales aux Membres dont les avantages découlant de l'AGCS sont touchés par cette modification. Toute concession de ce genre doit être accordée à tous les Membres de l'OMC conformément à la règle de la NPF.

Les obligations du Canada en vertu de l'AGCS s'appliquent aux subventions, sous réserve des restrictions que le Canada a inscrites dans sa liste nationale, tel qu'indiqué aux sections 3 et 7. Toutes les obligations du Canada sont aussi assujetties à certaines exceptions générales qui pourraient être invoquées à l'égard de mesures touchant à la réglementation et à la prestation des services de santé dans certaines circonstances limitées. Enfin, les obligations du Canada en vertu de l'AGCS sont soumises aux procédures de règlement des différends de l'OMC, en vertu du MARPRD.

Architecture de l'Accord général sur le commerce des services



Sous réserve :

- de l'exclusion pour les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »
- de l'exclusion pour les marchés publics
- des exceptions générales
- du droit de modifier la liste nationale
- des annexes (y compris celles ayant trait au mouvement des personnes naturelles, au transport aérien, aux services financiers et aux télécommunications)

3. Engagements sectoriels spécifiques du Canada qui pourraient toucher aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux

a) Introduction

Tel qu'indiqué précédemment, le Canada n'a pris aucun engagement en ce qui a trait à l'accès au marché, au traitement national ou à d'autres dispositions sectorielles spécifiques de l'AGCS pour les services de santé et d'éducation et les services sociaux. En outre, le gouvernement du Canada mise sur l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental pour étayer sa position à l'effet que la prestation publique de ces services n'est assujettie d'aucune façon aux disciplines générales de l'AGCS (comme la règle de la NPF et la transparence). Le Canada a toutefois pris des engagements dans certains autres secteurs qui pourraient influer sur les conditions dans lesquelles sont exploitées les entreprises des fournisseurs de services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux, même si ces engagements ne visaient pas la santé, l'éducation ou les services sociaux.

b) Engagements spécifiques du Canada dans les secteurs autres que la santé, l'éducation et les services sociaux

Le Canada a pris des engagements à l'égard de services pouvant être achetés, notamment, par les écoles, les universités, les hôpitaux et les organismes de services sociaux, y compris des services : de comptabilité, de vérification et de tenue de livres; d'architecture et de génie; de conseils et de maintenance en informatique et de traitement des données; de sécurité; et d'entretien des édifices[71].

---

[71] Canada, *Liste d'engagements spécifiques*, 15 avril 1994; doc. de l'OMC GATS/SC/16 et supp. 1, 2, 3 et 4 [*Liste des services du Canada*]. Sanger affirme en outre que les services alimentaires achetés par les hôpitaux, les écoles, les universités et les autres fournisseurs de services publics pourraient être assujettis à un engagement spécifique sur la base du fait que le Canada a inscrit les « hôtels et restaurants (y compris les services de traiteurs) » sous la rubrique « Tourisme et services de voyage connexes » en raison des définitions figurant dans la CCP provisoire connexe; voir la

Tel qu'indiqué à la section 7, si l'effet de ces engagements est d'accorder aux fournisseurs de tels services un plus grand accès au marché canadien, cela pourrait aider à améliorer l'efficience des fournisseurs de services de santé et d'éducation et de services sociaux. Dans la mesure où la concurrence étrangère dans la fourniture de ces autres services permet d'abaisser les coûts de nos écoles, universités, hôpitaux et agences de services sociaux, l'efficacité de leurs opérations s'en trouvera améliorée[72]. Tel qu'indiqué ci-dessous, la prestation des principaux services de santé et d'éducation et de services sociaux ne devrait pas être touchée, d'une autre façon, par ces engagements.

Les engagements pris par le Canada dans deux secteurs pourraient avoir un certain impact sur les mesures liées à la fourniture de services dans ces secteurs par les universités et les autres fournisseurs canadiens de services d'enseignement. Le Canada a inscrit les « services de recherche et de développement expérimental en sciences sociales et en sciences humaines, y compris le droit et l'économique, sauf la linguistique et les langues » dans sa liste nationale d'engagements. De même, le Canada a inscrit les services informatiques. Aucune restriction n'a été consignée pour ces engagements, sauf ceux ayant trait à la recherche-développement décrits dans la prochaine section[73]. L'impact éventuel de ces engagements est analysé à la section 7 de l'étude.

Enfin, le Canada a inscrit l'assurance-santé dans sa liste nationale, traduisant le fait que des compagnies d'assurances privées, nationales et étrangères sont autorisées à offrir de l'assurance pour certains services de santé[74]. Le Canada s'est

---

note 38 ci-dessus (*Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 91). Cette opinion est examinée ci-dessous aux notes 409 à 413 et dans le texte d'accompagnement.

[72] La plupart de ces services sont cédés en sous-traitance par les hôpitaux, et certaines données indiquent qu'il en résulte des baisses de coût. Voir *Rapport Romanow*, note 5 ci-dessus, p. 6.

[73] Tel qu'indiqué ci-dessous, le Canada n'a pas enregistré de restriction horizontale en ce qui a trait aux subventions de recherche. Voir les notes 430 et 431 ci-dessous et le texte d'accompagnement.

[74] Le texte intégral de l'engagement spécifique pris par le Canada en matière d'assurance-santé est reproduit à l'appendice III de la présente étude.

engagé à accorder l'accès au marché et le traitement national sous réserve de certaines restrictions. La plus importante est que les assureurs étrangers ne peuvent offrir leurs services au Canada que par une présence commerciale. Certains ont exprimé la crainte que les engagements du Canada en ce qui a trait aux services d'assurance pourraient s'étendre aux régimes provinciaux d'assurance-santé et aux autres régimes financés par les pouvoirs publics[75]. Tel qu'il ressort de la section 6 ci-dessous, ces préoccupations ont peu de fondement. Les engagements du Canada pourraient toutefois avoir une incidence sur les initiatives futures visant à étendre le financement public de la santé à des services actuellement assurés par des entreprises privées[76]. Cette question est examinée à la section 7.

c) Restrictions horizontales

Le Canada a inscrit un certain nombre de restrictions « horizontales » dans sa liste d'engagements qui limitent ses obligations de façons pertinentes aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux. Ces restrictions sont de nature « horizontale » du fait qu'elles limitent les obligations du Canada dans tous les secteurs inscrits sur sa liste.

Premièrement, le Canada a conservé sa liberté d'exercer une discrimination contre les fournisseurs de services étrangers exploitant une entreprise au Canada par les modes 3 ou 4 (présence commerciale et entrée temporaire) dans tous les secteurs énumérés sur sa liste pour ce qui est des prix exigés pour cer-

---

Le Canada a inscrit les « services d'assurance-vie, santé et accident » et fait référence au code 8121 de la CCP provisoire (voir la note 38 ci-dessus). Ce code ne comprend pas, en fait, les services d'assurance-santé, bien que la Liste de classification du Secrétariat de l'OMC (W/120, note 38 ci-dessus) identifie l'assurance-vie, santé et accident à l'aide de ce code. Mais il ne fait aucun doute que le Canada a inscrit l'assurance-santé et l'assurance-accident sur sa liste. Non seulement un Membre pourrait se fier aux mots expressément employés, mais le Canada a aussi inscrit l'« assurance autre que vie » et fait référence au code 8129 de la CCP provisoire, qui englobe l'assurance-santé et l'assurance-accident.

[75] Voir, par exemple, *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 76-87.

[76] Voir, ci-dessous, les notes 417 à 425 et le texte d'accompagnement.

tains services publics, à savoir l'enseignement public, la formation, la santé et les soins aux enfants, ainsi que pour les avantages offerts par les programmes d'assurance ou de sécurité du revenu, d'assurance ou de sécurité sociale et les programmes de bien-être social. Une telle discrimination de la part du Canada contre des fournisseurs de services des autres Membres de l'OMC en comparaison du traitement appliqué aux entreprises canadiennes offrant des services similaires ne pourrait donc être considérée comme un manquement à l'obligation du Canada en matière de traitement national[77].

Deuxièmement, la liste du Canada renferme deux restrictions horizontales visant la recherche. L'une de ces restrictions préserve la souplesse dont dispose le Canada pour offrir des subventions à la recherche-développement de façons qui exercent une discrimination entre les fournisseurs de services étrangers opérant au Canada au moyen d'une présence commerciale. L'autre restriction permet au Canada de maintenir ou de mettre en place des préférences fiscales pour le traitement des dépenses de recherche-développement qui ne sont accessibles qu'aux fournisseurs nationaux et étrangers actifs au Canada. La signifi-

---

[77] La restriction est reproduite à l'appendice III de la présente étude. Le texte intégral de la restriction se lit comme suit : « Les mesures liées à la fourniture de services devant être offerts au public en général dans les sous-secteurs suivants peuvent entraîner un traitement différentiel sur le plan des avantages : assurance ou sécurité du revenu, assurance ou sécurité sociale et bien-être social, ou prix : enseignement public, formation, santé et soins aux enfants ». Lors des pourparlers sur la portée de l'AGCS qui ont précédé la conclusion du Cycle d'Uruguay en 1993, des questions ont été soulevées pour établir si les obligations en vertu de l'AGCS s'étendraient au versement de prestations de sécurité sociale. L'opinion du Secrétariat du GATT était à l'effet qu'elles ne s'appliqueraient pas à de telles prestations mais que l'accès à ces prestations et leur utilisation seraient couverts. Voir Secrétariat du GATT, *Questions se rapportant au champ d'application de l'Accord général sur le commerce des services*, 4 novembre 1993; doc. du GATT MTN.GNS/W/177/Rev.1; et T.P. Stewart (éd.), *THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY, 1986-1992* [*Historique des négociations du Cycle d'Uruguay*], vol. 4, p. 801-803. La restriction du Canada ne s'applique pas aux services fournis par les modes 1 ou 2.

cation possible de ces restrictions pour les activités de recherche des universités est examinée à la section 7[78].

Enfin, les gouvernements canadiens peuvent fournir ou subventionner des services « au sein du secteur public ». Bien que l'application de cette restriction horizontale à l'obligation du Canada en matière de traitement national ne soit pas très claire, elle confirme au moins la possibilité qu'a le Canada de refuser l'accès à des fournisseurs de services étrangers pour les services financés ou administrés par les pouvoirs publics. Encore une fois, la pertinence de cette restriction pour les services de santé est examinée à la section 7 de l'étude[79]. La question importante est de savoir si cette restriction peut être interprétée de manière à permettre au Canada d'étendre le financement public à de nouveaux aspects des services de santé, par exemple les soins à domicile, si cela a pour effet de déloger des assureurs privés étrangers dont les activités commerciales englobent la fourniture d'assurance pour ces services.

---

[78] Voir, ci-dessous, les notes 429 à 431 et le texte d'accompagnement. Le texte intégral de ces restrictions horizontales est présenté à l'appendice III de la présente étude.

[79] Voir, ci-dessous, les notes 424 et le texte d'accompagnement. Le texte intégral de ces restrictions horizontales est présenté à l'appendice III de la présente étude.

Niveaux des obligations du Canada en vertu de l'AGCS portant sur la santé, l'éducation et les services sociaux

4. La santé, l'éducation et les services sociaux au Canada

a) La santé

Introduction

Les services de santé au Canada englobent tout un éventail d'activités dont la prestation et le financement prennent une grande variété de formes impliquant des organismes publics, privés[80], à but lucratif et à but non lucratif de types différents. Bien que le gouvernement fédéral intervienne pour une part significative du financement, les soins de santé relèvent essentiellement de la responsabilité des provinces et des territoires[81]. En conséquence, la mesure dans laquelle les soins de santé reçoivent un financement gouvernemental et les méthodes de prestation des services varient considérablement d'un endroit à l'autre. La prestation des soins de santé est assurée essentiellement par des entités privées; cependant, au contraire d'autres secteurs, de nombreux fournisseurs de services de santé opèrent sur une base non lucrative et sont soumis à un contrôle gouvernemental poussé quant à la forme de prestation de leurs services. Tant le financement que la prestation des soins de santé

---

[80] Aux fins de la présente étude, le terme « privé » signifie tous les fournisseurs de services qui ne font pas institutionnellement partie de l'État. En ce sens, le secteur privé englobe les particuliers, les sociétés et les autres formes d'organisation des entreprises, dont la propriété est détenue par d'autres personnes privées ainsi que par des sociétés à but non lucratif constituées de membres plutôt que d'actionnaires. Comme nous en faisons état ci-dessous, certains de ces fournisseurs privés, comme les hôpitaux, peuvent être financés par l'État et soumis à son contrôle dans une très large mesure.

[81] La répartition effective des pouvoirs est assez complexe. Le gouvernement fédéral est responsable des soins de santé dans certains domaines, par exemple les services de santé offerts aux autochtones, aux anciens combattants, aux membres de la Gendarmerie royale du Canada et aux détenus dans les prisons fédérales. Voir, de façon générale, M. Jackman, « Constitutional Jurisdiction over Health in Canada », *Health Law Journal*, vol. 8 (2000), p. 95; C.M. Flood, « The Anatomy of Medicare », dans *CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY*, J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood (éds.), Toronto, Butterworths, 2002 [*Flood*], p. 11-16. Le Rapport Romanow renferme une bonne analyse des services de soins de santé offerts aux peuples autochtones; voir note 5 ci-dessus, p. 212-218.

évoluent. Les changements aux niveaux de la technologie et de la science médicale, ainsi que les initiatives visant à offrir des services de santé de plus en plus coûteux, efficacement et à moindre coût sont les principaux facteurs qui dictent cette évolution. Les changements démographiques jouent aussi un rôle de catalyseur à cet égard.

La diversité et l'évolution incessante des services de santé rendent difficile toute généralisation fiable sur la mesure dans laquelle les services de santé sont assujettis à l'AGCS et l'effet des obligations découlant de l'AGCS sur la réglementation et la prestation des services de santé. La présente étude ne peut saisir le système canadien de soins de santé dans tous ses aspects. Néanmoins, il est possible d'en identifier les attributs fondamentaux de façon à permettre un examen de l'incidence générale de l'AGCS.

En quoi consistent les services de santé?

Afin d'aborder de façon significative la question de l'application de l'AGCS aux services de santé, le premier défi à surmonter est de préciser ce que nous entendons par services de santé. En général, nous pouvons envisager les soins de santé comme englobant les services « médicalement nécessaires aux fins de préserver la santé, d'éviter la maladie ou de diagnostiquer ou de traiter une blessure une maladie ou une invalidité ». Cette définition, tirée de la *Loi canadienne sur la santé*[82], engloberait les services des médecins praticiens, y compris les médecins généralistes et spécialistes et les chirurgiens dentistes, et toute une gamme de services dispensés dans les hôpitaux, notamment :

- l'hébergement et la nourriture, lorsqu'ils sont médicalement requis;
- les soins infirmiers;
- les services de laboratoire, de radiologie et les autres services de diagnostic;
- l'administration de médicaments;
- l'utilisation des salles d'opération, des salles d'attente, des installations d'esthétique, du matériel médical et chirurgical, de la radiothérapie et la physiothérapie, et des services administratifs.

---

[82] L.R.C., 1985, ch. C-6 [*LCS*], art. 2, « services hospitaliers ».

Les professionnels indépendants travaillant à leur propre compte ou dans des entreprises peuvent offrir certains services, par exemple des services de laboratoire, de radiologie, de diagnostic et des services thérapeutiques, hors du cadre hospitalier. Dans certains cas, ces services peuvent aussi être médicalement nécessaires.

Un large éventail d'autres services peuvent être considérés comme des services de santé même s'ils peuvent, ou non, être considérés comme médicalement nécessaires. Les soins dentaires, les soins de la vue, les services de physiothérapie, de chiropractie et de podiatrie et les services similaires couramment dispensés peuvent ne pas être considérés comme médicalement nécessaires, même s'ils contribuent à préserver la santé. De même, d'autres services, comme les services offerts par les maisons de soins infirmiers et les résidences pour personnes âgées, les soins à domicile et les soins de réhabilitation, peuvent ne pas être considérés médicalement nécessaires bien qu'ils jouent clairement un rôle de soutien de la santé et font habituellement intervenir des professionnels de la santé et d'autres prestateurs de services de soutien. Les services complémentaires ou qui représentent une alternative aux services décrits ci-dessus, par exemple la médecine autochtone traditionnelle, la médecine orientale, l'homéopathie et la naturopathie, contribuent au maintien de la santé mais peuvent être considérés comme n'entrant pas dans la définition de ce qui est médicalement nécessaire. Néanmoins, tous ces services sont traités comme des services de santé aux fins de la présente étude[83].

---

[83] R.B. Deber identifie les éléments d'un système de soins de santé comme englobant les soins hospitaliers aigus, les soins hospitaliers chroniques, les soins ambulatoires dispensés en clinique externe (y compris les services d'un médecin), les laboratoires et la radiologie, les traitements auxiliaires (par exemple les soins dentaires, les soins de la vue, la physiothérapie, la chiropractie et la podiatrie), les services d'ambulance et de transport, les maisons de soins infirmiers et les résidences pour personnes âgées, les soins à domicile, les soins en réhabilitation, les médicaments, les dispositifs d'aide, la santé mentale, la promotion de la santé et de la santé publique, l'éducation et la formation des professionnels de la santé, ainsi que la planification, la recherche et la gestion (R.B. Deber, *LA PRESTATION DES SOINS DE SANTÉ : PUBLIQUE, SANS BUT LUCRATIF OU PRIVÉE?*, Document de discussion n° 17, Commission sur

La santé publique et la promotion de la santé, l'éducation et la formation des professionnels de la santé, ainsi que la planification, la recherche et la gestion des établissements de soins de santé peuvent être considérés comme des éléments du système de santé. Néanmoins, puisqu'ils ne font pas partie intégrante de la prestation des soins de santé à un patient, ces services ne sont pas considérés comme des services de santé aux fins de l'étude[84].

L'AGCS ne renferme aucune définition des services de santé ou de tout autre service. La plupart des Membres de l'OMC ont inscrit des engagements spécifiques à l'égard de services particuliers en utilisant la Liste de classification sectorielle des services élaborée lors des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay[85]. Dans la Liste de classification, les « services liés à la santé et les services sociaux » constituent une catégorie d'activité distincte, mais elle n'englobe pas tous les services mentionnés précédemment[86]. Les services des professionnels de la santé, par exemple, figurent sous la catégorie « services aux entreprises »[87]. Certains services non mentionnés ci-dessus, mais néanmoins liés à la prestation des services de santé, sont inscrits sous d'autres catégories dans les listes nationales d'engagements. Ainsi, l'assurance-santé est classée

---

l'avenir des soins de santé au Canada, 2002 [*Deber*], p. 8). Voir également *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 28-29, et *Vellinga*, note 10 ci-dessus, p. 143-144. La définition beaucoup moins précise du secteur qui figure dans le Document W/120 du Secrétariat de l'OMC, mentionnée à la note 38 ci-dessus, utilisée par la plupart des Membres de l'OMC pour décrire leurs engagements en vertu de l'AGCS, est reproduite à l'appendice II de la présente étude.

[84] Ces services seraient néanmoins assujettis à l'AGCS à moins qu'ils ne soient dispensés dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, comme c'est vraisemblablement le cas de la plupart des services publics de santé et de promotion de la santé administrés directement par l'État.

[85] Document W/120, ci-dessus, note 38.

[86] Sanger (ci-dessus, note 5, p. 58-64) présente une liste détaillée des services liés aux soins de santé ainsi que leur classification en vertu de la CCP provisoire (voir la note 38 ci-dessus).

[87] Dans les listes de l'AGCS, les services médicaux et dentaires ainsi que les services des sages-femmes, des infirmières et des autres professionnels paramédicaux correspondant aux codes 9313 et 99191 de la CCP provisoire, *ibidem*, sont énumérés sous les Services aux entreprises.

comme un service financier. Tel qu'indiqué précédemment, divers types de services de soutien qui constituent des intrants dans la prestation des services de santé, comme les services d'entretien des édifices, sont classés séparément.

Les services de santé peuvent être échangés par l'un ou l'autre des quatre modes de fourniture en vertu de l'AGCS. De plus en plus, les patients canadiens obtiennent des services de santé selon le mode transfrontière (mode 1) auprès de professionnels étrangers grâce à diverses applications de « télésanté », par exemple les diagnostics à distance fournis par un médecin établi à l'extérieur du pays[88]. Des soins de santé sont aussi prodigués par des professionnels étrangers à des patients canadiens en voyage à l'étranger (mode 2). À l'heure actuelle, il n'y a pas d'hôpitaux étrangers exploitant des installations au Canada, mais si les hôpitaux étrangers étaient autorisés à exploiter des établissements au Canada, leurs activités constitueraient une fourniture de services de santé par le truchement d'une présence commerciale (mode 3). Les médecins étrangers qui fournissent des services à des patients canadiens alors qu'ils se trouvent temporairement au Canada représentent la fourniture de services de santé par le truchement d'une présence temporaire[89] de personnes naturelles (mode 4).

Le financement des services de santé

Les services de santé de base – les services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*

En vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, le gouvernement fédéral fournit un financement important aux régimes de soins de santé des provinces et des territoires, mais les provinces et les territoires sont responsables en définitive de l'administration et de la prestation des services de santé aux particuliers. Le gouvernement fédéral accorde du financement pour les soins de santé par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé

[88] La télé-santé et certaines de ses conséquences particulières sont examinées ci-dessous (aux notes 399 à 403 et dans le texte d'accompagnement).

[89] Tel que noté ci-dessus, le terme « temporaire » n'est pas défini dans l'AGCS. Voir, ci-dessus, la note 28 et le texte d'accompagnement.

et de programmes sociaux[90], une subvention globale versée à chaque province et territoire pour appuyer son rôle dans les domaines de la santé, de l'aide sociale, de l'enseignement postsecondaire et de certains autres programmes. Chaque province et territoire décide de la façon dont ces fonds seront répartis entre les services de santé et les autres priorités[91].

Un objectif fondamental de la *Loi canadienne sur la santé* est de veiller à ce que les particuliers aient un accès raisonnable aux services médicaux assurés en vertu de la *Loi*. Les services assurés sont définis comme étant :

- les services hospitaliers médicalement nécessaires;
- les services de médecins médicalement nécessaires;
- les services de chirurgie dentaire qui doivent être dispensés dans un hôpital[92].

La *Loi* énonce les critères que les provinces et les territoires doivent satisfaire afin de recevoir le financement intégral par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Les cinq critères sont l'administration publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité. Leur application dans le cadre de la *Loi canadienne sur la santé* façonne fondamentalement la prestation des soins de santé de base au Canada.

---

[90] *Loi d'exécution du budget, 1995*, S.C. 1995, ch. 17, telle que modifiée par la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, S.C. 1996, ch. 11, art. 46.1 et 53. Les transferts aux territoires se font selon une procédure un peu différente.

[91] *Rapport Romanow*, note 5 ci-dessus, p. 37. Finances Canada a estimé qu'environ 62 p. 100 du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux allait aux soins de santé; voir Santé Canada, *Loi canadienne sur la santé : Aperçu*, Ottawa, Santé Canada, 2003; sur le site de Santé Canada : www.hc-sc.gc.ca/medicare/chaover.htm (consulté le 7 novembre 2003) [*Santé Canada, Aperçu*].

[92] *LCS*, note 82 ci-dessus, art. 2. Une partie du financement est disponible pour les « services de santé complémentaires », conformément à l'art. 13 de la *LCS*. Ceux-ci sont définis comme les soins intermédiaires reçus dans une maison de soins infirmiers, les soins en résidence pour adultes, les soins à domicile et les services de soins de santé ambulatoires.

Administration publique — Chaque province et territoire doit établir un régime de santé administré sur une base non lucrative par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement de la province ou du territoire[93]. En fait, cela établit un monopole dans chaque province et territoire pour le paiement de tous les services de santé financés qui sont dispensés sur le territoire concerné[94]. Le régime a la responsabilité de décider des niveaux de prestation et de services[95]. Dans toutes les provinces et territoires autres que l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, le financement des soins de santé est assuré exclusivement à même les recettes de la province et du territoire, avec le concours du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. En Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, le financement à même les recettes générales et les transferts fédéraux est complété par des primes que versent les particuliers, bien que ces primes ne soient pas liées au risque et que le versement antérieur de cotisations ne soit pas une condition pour recevoir un traitement.

Intégralité — Le régime de santé de chaque province et territoire doit financer tous les services de santé définis comme services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*[96]. Néanmoins, l'utilisation des termes « médicalement nécessaire et « médicalement requis » dans les définitions des services assurés donne aux provinces et aux territoires une certaine latitude quant au choix des services qu'ils financeront. En conséquence, les services de santé assurés ne sont pas uniformes d'un bout à l'autre du pays. Ainsi, certains services d'optométrie sont couverts en Ontario mais non ailleurs. Dans le dessein de réduire les coûts et en tenant compte d'autres considérations de politique, certaines provinces ont utilisé ce pouvoir discrétionnaire pour supprimer le

---

[93] *LCS*, *ibidem*, art. 8. Rien dans la *LCS* n'empêche un gouvernement provincial d'accorder un contrat à une entreprise privée pour administrer son régime. À l'heure actuelle, aucune province ne procède ainsi. Voir *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 19.

[94] C'est ce qu'on appelle le régime à « payeur unique ».

[95] Santé Canada, *Aperçu*, note 91 ci-dessus, p. 3. Les registres de chaque régime provincial et territorial font l'objet d'une vérification publique.

[96] *LCS*, note 82 ci-dessus, art. 9.

financement de certains types de services au cours des années récentes, c'est-à-dire en les « retirant de la liste »[97].

Tous les gouvernements au Canada permettent aux médecins de se retirer du système public, mais plusieurs facteurs ont entravé l'émergence d'un marché privé distinct pour les services de santé assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*. Au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et en Ontario, les médecins qui choisissent de se retirer du système ne peuvent exiger des patients un montant supérieur à celui qu'ils pourraient recevoir du régime provincial ou territorial. Dans les autres provinces et territoires, les prix ne sont pas fixés. Dans tous les cas, cependant, les patients qui recourent aux services de médecins ne participant pas au régime doivent assumer le plein prix de ces services par leurs propres moyens. Aucune réclamation ne peut être présentée au régime provincial ou territorial. De même, dans la plupart des sphères de compétence au Canada, les assureurs privés ne peuvent assurer des services qui sont déjà assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*[98]. Seuls la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan semblent avoir mis en place une telle législation[99].

---

[97] Une partie de ces mesures est sujette à une contestation juridique en vertu de la *Charte des droits et libertés fondamentales*. Voir *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 24-26. De nombreux commentateurs parlent aussi de la « privatisation passive » au sens où la façon dont certains problèmes médicaux sont traités se retrouve de plus en plus hors du champ des traitements financés par des fonds publics. Cela se produit, par exemple, lorsque les soins hospitaliers financés par les pouvoirs publics sont remplacés par des traitements médicamenteux financés par des fonds privés. Voir, par exemple, T. Epps et C. Flood, « Have We Traded Away the Opportunity for Innovative Health Care Reform? The Implications of the NAFTA for Medicare », *McGill Law Journal*, vol. 47 (2002), p. 747.

[98] Voir, par exemple, *Alberta Health Care Insurance Act*, R.S.A., 2000, ch. A-20, art. 26; et *Loi sur l'assurance-santé de l'Ontario*, L.R.O., 1990, ch. H.6, art. 14. Une contestation de la constitutionnalité de l'interdiction de l'assurance-santé privée au Québec pour les services couverts par le régime de soins de santé de la province a été entendue par la Cour suprême du Canada le 8 juin 2004 (*Chaoulli* c. *Québec* (Procureur général), [2002] R.J.Q. 1205 (C.A.), autorisation d'en appeler accordée).

[99] C.M. Flood et T. Archibald, « The Illegality of Private Health Care in Canada », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 164 (2001), p. 825.

Néanmoins, la combinaison de prix plafonds, de restrictions visant l'assurance privée et de la perte du financement provincial a interdit en pratique l'apparition d'un marché privé significatif pour les services de santé de base[100].

Universalité — Les régimes de santé des provinces et des territoires doivent permettre à l'ensemble des personnes assurées dans la province ou le territoire d'avoir accès aux services de santé assurés par le régime à des conditions uniformes[101]. Essentiellement, les personnes assurées sont définies comme les résidents de la province ou du territoire[102].

Transférabilité — Les régimes de santé des provinces et des territoires ne peuvent imposer une période minimale de résidence ou une période d'attente supérieure à trois mois avant que les résidents ne soient admissibles à la couverture des services assurés, et ils doivent assurer les résidents pour les traitements reçus alors qu'ils étaient temporairement absents de la province ou du territoire[103]. Pour les services rendus aux résidents se trouvant à l'extérieur du pays, les régimes doivent rembourser le montant qu'ils auraient payé si ce service avait été rendu au Canada. À l'heure actuelle, cinq provinces ne se conforment pas à cette exigence[104]. Même si le gouvernement fédéral dispose du pouvoir discrétionnaire de retenir des fonds lorsqu'il y a non-conformité avec cette règle ou tout autre critère de la *Loi canadienne sur la santé*, il ne s'en est jamais prévalu[105].

Accessibilité — Les services dispensés en vertu des régimes provinciaux et territoriaux doivent être accessibles à des conditions uniformes. Les paiements pour les services doivent être conformes au tarif approuvé, établi en vertu d'un régime ou par

---

[100] *Ibidem*. Dans l'ensemble, le financement du secteur public représentait environ 72,7 p. 100 des dépenses totales de santé en 2001 (*Health Care in Canada 2002*, Ottawa, ICIS, 2002 [*Les soins de santé au Canada, 2002*], p. 29; sur le site de l'ICIS : www.cihi.ca (consulté le 15 mai 2003).

[101] *LCS*, note 82 ci-dessus, art. 9.

[102] *LCS*, *ibidem*, art. 2, traitant des « personnes assurées ».

[103] *LCS*, *ibidem*, art. 11.

[104] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 20-21.

[105] *LCS*, note 82 ci-dessus, art. 15, voir *Flood*, *ibidem*, p. 30.

quelque autre système qui prévoit une rémunération raisonnable des professionnels de la santé. Les frais d'utilisation et la facturation supplémentaire pour les services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* sont expressément interdits[106]. Les frais exigés ou facturés en sus du tarif fixé dans une province ou un territoire entraînent une réduction automatique, dollar pour dollar, des transferts fédéraux à cette province ou territoire[107].

Services de santé complémentaires

La plupart des services qui ne sont pas assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, y compris les chambres semi-privées pour les séjours à l'hôpital et la plupart des services de dentisterie, de soins de la vue et de psychologie, doivent être défrayés privément soit directement par le patient soit par l'intermédiaire d'un régime d'assurance privé auquel participe la personne ou son employeur. Les assureurs privés décident s'ils offriront une telle assurance et à quel taux, selon l'évaluation qu'ils font du profil de risque de la personne assurée. Ils ne sont soumis à aucune exigence d'assurer l'accès aux services de santé. Aux fins de l'impôt sur le revenu du Canada, les employeurs peuvent déduire les montants qu'ils versent en primes d'assurance privée pour leurs employés. Les particuliers peuvent déduire les primes d'assurance qu'ils versent personnellement[108] et recevoir un crédit d'impôt pour les dépenses médicales défrayées directement[109].

Plus de 75 p. 100 des Canadiens ont une assurance privée qui couvre les coûts d'une partie des services qui ne sont pas assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*[110]. Les assureurs privés dans le domaine de la santé assument environ

---

[106] *LCS*, *ibidem*, art. 12, 18 et 19.

[107] *LCS*, *ibidem*, art. 14, 15 et 20. Entre 1995 et 2001, environ 6 millions de dollars ont été retenus de quatre provinces où des patients se sont vus facturer des montants supplémentaires pour des services assurés (*Flood*, note 81 ci-dessus, p. 30).

[108] *Flood*, *ibidem*, p. 33.

[109] *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C., 1985, 5e supp., ch. 1, art. 118(6), 118.2 et 118.4.

[110] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 33.

10 p. 100 des dépenses totales de santé[111]. En 2001, 39,3 p. 100 des dépenses privées étaient payées par les assureurs[112].

Les estimations de la part du marché de l'assurance privée détenue par les assureurs étrangers varient entre 10 et 30 p. 100[113]. Des 110 entreprises en activité au Canada en 2002, 66 étaient constituées en société au Canada, 35 aux États-Unis et neuf dans l'Union européenne[114].

Certains services qui ne sont pas définis comme des services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* sont couverts dans une certaine mesure par les programmes de quelques provinces. Dans bien des cas, l'admissibilité à un soutien financier en vertu de ces programmes est limitée à des groupes, par exemple les personnes âgées, les personnes handicapées et les prestataires du bien-être social. En vertu de la plupart des programmes provinciaux, le bénéficiaire doit verser une quote-part.

Toutes les provinces financent publiquement certains programmes de soins à domicile et de soins de longue durée en établissement, lesquels offrent des services professionnels de santé, des soins personnels et d'autres services de soutien à domicile, y compris les services d'alimentation et de nettoyage. La plupart des soins à domicile et des soins de longue durée en établissement ne sont pas assurés en vertu de la *Loi canadienne sur*

---

[111] Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Faits sur les assurances de personnes au Canada–Édition 2001*, Ottawa, ACCAP, 2001, cité dans un rapport du Consortium sur la mondialisation et la santé, du Centre canadien de politiques alternatives, intitulé *Summary Report: Putting Health First: Canadian Health Care Reform, Trade Treaties and Foreign Policy for the Commission on the Future of Health Care in Canada*, 2002 [*Rapport du CCPA sur la santé*], p. 23.

[112] Organisation mondiale de la santé, « Core Health Indicators: Canada »; sur le site de l'OMC : www.who.int/whosis/country/indicators.cfm (consulté le 27 juillet 2004).

[113] *Rapport du CCPA sur la santé*, note 111 ci-dessus, p. 23-24.

[114] Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Faits sur les assurances de personnes au Canada–Édition 2003*, Ottawa, ACCAP, 2003. Selon l'ACCAP, environ 18 p. 100 des primes d'assurance-santé privée ont été versées à des sociétés constituées à l'étranger cette année-là. La part du marché des entreprises canadiennes a augmenté au cours de la dernière décennie.

la santé. Les programmes de soins à domicile financés par les provinces visent certains groupes désavantagés qui, en raison de leur état de santé, ne peuvent se rendre à l'hôpital ou dans un autre établissement médical pour y recevoir des traitements. Dans de nombreuses provinces, tous les services dispensés par les maisons de soins infirmiers sont financés en grande partie par l'État, bien que les résidents doivent assumer une quote-part. Il y a des variations importantes dans les critères d'admissibilité, les services dispensés, ainsi que l'incidence et le niveau des frais imposés aux usagers d'une province/territoire à l'autre pour les programmes de soins à domicile et les programmes de soins de longue durée en établissement[115]. Outre ces programmes provinciaux, les soins à domicile et certaines formes de soins de longue durée en établissement sont financés exclusivement par des fonds privés.

Dans certaines provinces, les assureurs privés ne peuvent offrir de couverture pour les services de santé complémentaires déjà couverts par des programmes gouvernementaux. Dans les autres provinces, ils sont pratiquement exclus du marché en raison de l'accessibilité aux programmes financés par le gouvernement. Autrement, les entreprises privées sont en concurrence les unes avec les autres sur le marché pour assurer les services de santé complémentaires[116].

Prestation des soins de santé

Introduction

Tel que noté au début, les soins de santé sont dispensés de diverses façons et impliquent de nombreuses catégories de professionnels

---

[115] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 32; *Rapport Romanow*, note 5 ci-dessus, p. 173-174. Environ 80 p. 100 des dépenses consacrées aux soins à domicile proviennent de sources publiques (*RAPPORT DU CCPA SUR LA SANTÉ*, note 111 ci-dessus, p. 29).

[116] *Flood, ibidem*, p. 33. La Croix bleue administre des régimes d'assurance-santé selon une formule sans but lucratif pour les résidents de chaque province et territoire; voir le site de la Croix bleue : www.bluecross.ca (consulté le 17 novembre 2003). L'assurance privée pour les soins à domicile est examinée en détail dans C. Fuller, *HOME CARE: WHAT WE HAVE, WHAT WE NEED*, Coalition canadienne de la santé, 2001 [*Fuller*], p. 6-7.

qui exercent leurs activités dans le cadre d'organisations publiques et privées à but lucratif et sans but lucratif de différents types. La prestation de ces services est assujettie à un large éventail de réglementations gouvernementales, allant de l'absence de toute réglementation, comme c'est le cas des sages-femmes dans au moins quatre provinces[117], à un contrôle sur le budget, l'emplacement, les services et la gestion, comme c'est le cas de la plupart des hôpitaux conformément à des lois spécifiques[118].

Les hôpitaux

Au Canada, peu d'hôpitaux sont gérés directement par l'État, bien que le gouvernement fédéral administre certains hôpitaux desservant des collectivités autochtones[119]. Certains hôpitaux sont exploités directement par les régies provinciales de la santé et 5 p. 100 des services hospitaliers sont dispensés dans des cliniques privées à but lucratif[120]. Toutefois, la plupart des hôpitaux sont administrés par des sociétés privées à but non lucratif, constituées en vertu de la loi provinciale ou territoriale. Leurs lettres patentes ou statuts constitutifs énoncent leurs objectifs. Dans chaque province et territoire, aux termes d'une loi ca-

---

[117] *Canadian Health Care Workers*, Ottawa, ICIS, 2002; sur le site de l'ICIS : www.cihi.ca (consulté le 16 mai 2003) [*Canadian Health Care Workers*], p. 23.

[118] Voir, par exemple, *Loi sur les hôpitaux publics*, L.R.O., 1990, ch. P.40 [*Loi sur les hôpitaux publics de l'Ontario*]; *Hospitals Act*, R.S.N.S., 1989, ch. 208 [*Nova Scotia Hospitals Act*]; et *Hospital Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 200 [*British Columbia Hospital Act*].

[119] La responsabilité pour certains de ces établissements est en voie d'être transférée aux groupes autochtones (*Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 29).

[120] *Aperçu du système de santé canadien*, 28 novembre 2002; sur le site de Santé Canada : www.hc-sc.gc.ca (consulté le 15 janvier 2003). Le *Rapport Romanow*, note 5 ci-dessus, cite des recherches indiquant qu'il y a plus de 300 cliniques privées à but lucratif au Canada offrant des services de diagnostic et des services thérapeutiques aussi offerts dans les hôpitaux (p. 6). Le rapport indique également que, de plus en plus, les régimes provinciaux de soins de santé cèdent en sous-traitance des services hospitaliers à ces cliniques dans un effort pour améliorer l'efficience (p. 6 et 8). Voir aussi le chapitre 3 du *Rapport Kirby*, note 6 ci-dessus, p. 127.

dre[121], le gouvernement intervient largement dans leur fonctionnement[122]. Les dirigeants des hôpitaux décrivent souvent cette pratique de façon péjorative en employant l'expression « microgestion ». Les hôpitaux doivent détenir un permis d'exploitation et recevoir du ministre responsable l'ordre d'offrir ou de cesser d'offrir des services particuliers, ou même de cesser toute activité. Habituellement, le ministre doit autoriser tout changement dans leurs activités ou installations. La plupart des hôpitaux fonctionnent avec des budgets globaux, rajustés selon la composition de la clientèle, alloués par la province ou le territoire et tenant compte des coûts additionnels engagés par les établissements qui traitent des patients atteints de maladies plus graves. Dans la plupart des cas, les budgets des hôpitaux relèvent de la discrétion du ministre et font l'objet de négociations entre la province et chaque hôpital individuellement ou la régie régionale de la santé. Les hôpitaux soumis à ce genre de contrôle étendu du gouvernement sont souvent appelés des hôpitaux « publics ». Dans certaines provinces, ces hôpitaux « publics » doivent lever des fonds auprès de la collectivité pour défrayer leurs immobilisations[123].

Traditionnellement, des conseils d'administration constitués de bénévoles ont dirigé les hôpitaux avec une représentation de la collectivité et, parfois, du personnel. Récemment, dans toutes les provinces sauf l'Ontario, de nombreuses responsabilités administratives des hôpitaux ont été transférées à des régies régionales de la santé qui gèrent un certain nombre

---

[121] Voir, par exemple, la *Loi sur les hôpitaux publics de l'Ontario*, la *Hospitals Act* de la Nouvelle-Écosse et la *Hospital Act* de la Colombie-Britannique, note 118 ci-dessus.

[122] *Flood*, note 81 ci-dessus, affirme que les gouvernements provinciaux sont si largement impliqués dans les hôpitaux canadiens que ceux-ci « donnent l'impression d'être des hôpitaux de propriété gouvernementale et agissent comme tel » (p. 40).

[123] Deber, note 83 ci-dessus, p. 30. La Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick utilisent une formule de budget détaillé (*Rapport Kirby*, note 7 ci-dessus, p. 27-33).

d'hôpitaux[124]. Dans certains cas, les conseils d'administration des hôpitaux ont été dissous. Du même coup, le pouvoir de gérer le système de soins de santé a été délégué par les ministères provinciaux de la santé aux régies régionales de la santé, ce qui a entraîné une intégration des rôles de financement et de prestation[125]. La plupart des régies régionales de la santé sont nommées par le gouvernement, bien qu'il y ait eu récemment des initiatives dans certaines provinces pour permettre au public d'élire certains membres des conseils de ces régies[126].

Les médecins

La plupart des services assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, y compris la vaste majorité des services de soins primaires, sont dispensés par des médecins, qui sont des professionnels en pratique privée. Environ le quart des médecins généralistes travaillent seuls. La plupart des autres travaillent au sein de groupes ou de cliniques, dont la propriété et la gestion est aux mains des médecins. Moins de 10 p. 100 des médecins travaillent dans des pratiques multidisciplinaires[127]. Pour la plupart des services énumérés dans la *Loi canadienne sur la santé*, les médecins sont rémunérés par les gouvernements selon une formule à l'acte dont les taux sont établis en vertu de régimes provinciaux ou territoriaux. Tous les gouvernements imposent maintenant un plafond à la facturation individuelle des médecins[128]. Certains médecins travaillent comme employés salariés ou reçoivent d'autres formes de rémunération. En 1999-2000,

---

[124] Voir, par exemple, la *Regional Health Authorities Act* de l'Alberta, R.S.A., 2000, ch. R-10, art. 2.

[125] Le rôle de plus en plus grand joué par les régies régionales de la santé est examiné dans le *Rapport Kirby*; voir note 6 ci-dessus.

[126] Pour une analyse des règles particulières qui régissent le système de soins de santé mentale, voir H.A. Kaiser, « Mental Disability Law », dans *CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY*, J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood (éds.), Toronto, Butterworths, 2002, p. 251; et J.E. Gray, M.A. Shone et P.F. Liddle, *CANADIAN MENTAL HEALTH LAW AND POLICY*, Toronto, Butterworths, 2000.

[127] *Canadian Health Care Workers*, note 117 ci-dessus, p. 61. Ces chiffres sont pour l'année 2001.

[128] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 33, 36 et 37; *Kirby*, note 6 ci-dessus, p. 77.

20 p. 100 des médecins recevaient des paiements selon une formule autre que le paiement à l'acte[129]. Certaines provinces ont tenté d'appliquer des restrictions au nombre de médecins et aux endroits où ils peuvent pratiquer dans le but de contrôler les coûts et de s'assurer que les résidents de toutes les régions de la province aient accès à un médecin[130]. Pour les services qui ne sont pas assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, les médecins facturent directement les patients, à moins que ceux-ci ne soient admissibles à un programme de financement provincial ou territorial. Dans l'ensemble, 98,6 p. 100 des paiements aux médecins provenaient de l'État en 2000[131].

Les médecins disposent d'un pouvoir discrétionnaire important (habituellement désigné par l'expression « autonomie clinique ») pour déterminer quels services ils dispenseront, à qui et quand. Les normes de compétence pour les services médicaux sont établies et appliquées par des organismes autoréglementés dans chaque province et territoire[132].

Les autres professionnels de la santé

La plupart des professionnels de la santé autres que les médecins ne dispensent pas de service de diagnostic, ne prescrivent pas de traitement ou ne reçoivent pas de paiement d'un régime de santé provincial ou territorial. Certains professionnels de la

---

[129] *Canadian Health Care Workers*, note 117 ci-dessus, p. 74. La proportion des médecins qui reçoivent des paiements selon une formule autre qu'à l'acte varie de 2 p. 100 en Alberta à 40 p. 100 au Manitoba (*Health Care in Canada*, 2002, note 100 ci-dessus, p. 33). Parmi les autres formes de paiement aux médecins pour des soins primaires, il y a les salaires, les paiements à l'heure ou par séance et la capitation pour les médecins travaillant dans une pratique collective.

[130] Les tentatives faites par les provinces pour réglementer la répartition des médecins et les contestations juridiques qu'elles ont soulevées sont examinées dans L. McNamara, E. Nelson et B. Windwick, « Regulation of Health Care Professionals » [*McNamara*], dans *CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY*, J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood (éds.), Toronto, Butterworths, 2002, p. 80-84; et *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 38.

[131] *Canadian Health Care Workers*, note 117 ci-dessus, p. 73.

[132] *Canadian Health Care Workers*, *ibidem*, p. 23-26.

santé travaillent comme employés dans des hôpitaux ou des entreprises privées à but lucratif ou non lucratif. À titre d'exemple, la plupart des infirmières sont des employées salariées et environ 64 p. 100 d'entre elles travaillent dans des hôpitaux[133]. De nombreux autres professionnels de la santé sont des employés autonomes. Dans la plupart des cas, les patients doivent défrayer directement les services de ces professionnels de la santé, à moins qu'ils ne soient dispensés dans un cadre hospitalier.

La plupart des professionnels de la santé sont assujettis à une forme quelconque de réglementation. Plus de trente catégories de professionnels de la santé sont réglementés dans au moins une province. Les infirmières sont réglementées dans chaque province et territoire. Certains professionnels de la santé ne sont pas réglementés ou ne sont réglementés que dans certaines provinces. À titre d'exemple, les massothérapeutes ne sont réglementés qu'en Colombie-Britannique[134]. Pour ce qui est de la forme de réglementation, certains professionnels, tels les médecins et les dentistes, doivent détenir un permis pour exercer leur pratique. Le permis accorde habituellement au professionnel un droit exclusif de dispenser un ensemble précis de services[135]. Le professionnel doit se conformer à certaines normes d'éthique et normes professionnelles pour obtenir et conserver son permis. Pour d'autres professionnels, l'utilisation d'un titre particulier ne nécessite que l'obtention d'un certificat. Ces certificats sont décernés uniquement si le candidat satisfait à certaines exigences. Ainsi, dans certaines provinces, les physiothérapeutes, les hygiénistes dentaires et les diététiciens doivent obtenir un certificat pour utiliser leur titre professionnel. Il y a une variation notable dans les exigences imposée par les provinces et les territoires aux professionnels qui sont tenus de détenir un permis ou un certificat et dans les normes qu'ils doivent respecter.

La réglementation de nombreux professionnels de la santé relève de la responsabilité d'organismes autoréglementés dont le

---

[133] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 39.

[134] *Canadian Health Care Workers*, note 117 ci-dessus, p. 23.

[135] Il est possible que d'autres professionnels soient autorisés à offrir des services qui se chevauchent.

fonctionnement est régi par une loi provinciale ou territoriale[136]. Ces organismes prescrivent des normes minimales de compétence, de connaissance et de scolarité, ainsi que des normes de pratique et de déontologie. Habituellement, ils offrent un mécanisme pour traiter des plaintes du public au sujet de membres de la profession et ont le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires[137].

Les maisons de soins infirmiers et les résidences pour personnes âgées

Les maisons de soins infirmiers et les résidences pour personnes âgées offrent une combinaison de services, y compris des services de soins de santé dispensés par des professionnels de la santé et des services de soutien tels que l'alimentation et le nettoyage. La plupart des maisons de soins infirmiers sont exploitées par de grandes entreprises à but lucratif et sont assujetties à un régime détaillé de permis[138]. En vertu de ce régime, un permis peut être refusé si le ministre provincial ou territorial responsable juge que la demande de services de soins infirmiers n'est pas suffisante dans le secteur où le demandeur a l'intention de s'établir. Le ministère provincial ou territorial responsable établit habituellement des normes de compétence, d'admission, de soins, de service et d'installations et il prescrit les droits des résidents des maisons de soins infirmiers[139]. La

---

[136] *McNamara*, note 130 ci-dessus, p. 60-80. Voir, par exemple, la *Health Professions Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 183.

[137] *Canadian Health Care Workers*, note 117 ci-dessus, p. 25.

[138] Voir, par exemple, la *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, L.R.O., 1990, ch. N.7 [*Loi sur les maisons de soins infirmiers* de l'Ontario]; la *British Columbia Hospitals Act*, note 118 ci-dessus; la *Nursing Homes Act*, R.S.A., 2000, ch. N.7 [*Alberta Nursing Homes Act*]; la *Homes for Special Care Act*, R.S.N.S., 1989, ch. 203. En vertu de la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* de l'Ontario, le ministre de la Santé doit annoncer annuellement, à la législature de l'Ontario, l'équilibre souhaité entre les fournisseurs de services de soins infirmiers à but lucratif et à but non lucratif (art. 5(6)).

[139] Voir, par exemple, la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* de l'Ontario, *ibidem*, art. 2. La *Nursing Homes Act* de l'Alberta, *ibidem*, art. 12; et la *Nursing Homes General Regulation*, AR 232/85.

législation locale peut aussi établir les tarifs maximaux imposés aux résidents[140].

Des entreprises privées à but lucratif, des sociétés à but non lucratif et des municipalités exploitent des résidences pour personnes âgées où on ne dispense pas de soins infirmiers. Les résidences pour personnes âgées sont assujetties à des normes d'obtention de permis dans certaines provinces mais non partout[141]. De nombreux autres programmes offrant des soins en résidence à des degrés divers, y compris des services de soutien aux personnes âgées vivant de façon autonome, sont administrés par les provinces et les territoires. Les services médicalement nécessaires dispensés par les médecins dans les maisons de soins infirmiers et les résidences pour personnes âgées sont assumés par l'État en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*.

Les soins à domicile

Les soins à domicile consistent à la fois en soins médicaux et en services de soutien à domicile aux personnes vivant dans leur demeure. Ces soins sont devenus un volet important du système de santé alors que les contraintes de financement ont provoqué de longues périodes d'attente pour l'obtention de services hospitaliers et le renvoi hâtif des patients après une intervention à l'hôpital.

Les soins à domicile sont dispensés de diverses façons au pays. Dans toutes les provinces et territoires au Canada, certains soins à domicile sont financés par des fonds privés et dispensés par des entreprises à but lucratif et des organismes à but non

---

[140] Voir, par exemple, la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* de l'Ontario, *ibidem*, art. 21; et l'*Alberta Nursing Homes Act*, *ibidem*, art. 8(2).

[141] Les résidences pour personnes âgées sont fortement réglementées en Colombie-Britannique (voir la *Community Care Facility Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 60, et la *Adult Care Regulations*, B.C. Reg. 536/80). Il n'est pas nécessaire de détenir un permis dans d'autres provinces. En Ontario, les municipalités sont tenues d'établir des résidences pour personnes âgées. Il n'y a pas de régime de permis, mais les résidences pour personnes âgées établies par les municipalités sont assujetties à des exigences d'admission et d'autres conditions (*Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos*, L.R.O., 1990, ch. H.13, art. 3).

lucratif comme les Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada. En Saskatchewan et au Manitoba, des employés gouvernementaux dispensent directement des services à certains résidents. Des infirmières et d'autres professionnels de la santé travaillant pour la province dispensent certains services de santé à domicile aux résidents admissibles au Québec et en Alberta. Au Québec, les services de soutien à domicile sont offerts à certains résidents en partenariat entre le gouvernement et des fournisseurs de services à but lucratif. La plupart des services de soins à domicile financés par le gouvernement en Ontario et en Colombie-Britannique et des services de soins à domicile non professionnels en Alberta sont fournis aux adultes admissibles par des entreprises à but lucratif ou à but non lucratif qui obtiennent des contrats aux termes d'un appel d'offres concurrentiel[142]. Au moins sept provinces accordent des fonds (directement ou aux moyens de bons de service) aux adultes admissibles atteints d'invalidité qui embauchent leurs propres fournisseurs de soins à domicile[143]. Dans l'ensemble, la moitié des exploitants d'entreprises de soins à domicile sont financés entièrement à même les fonds publics et 93 p. 100 reçoivent une partie de leurs recettes de sources publiques[144]. Certains fournisseurs privés de services de soins à domicile sont américains[145].

---

[142] *Fuller*, note 116 ci-dessus, p. 28. En Ontario, certains services de soins à domicile, comme les « popotes roulantes », sont financés directement (*Fuller*, *ibidem*, p. 34). En Colombie-Britannique, en vertu de la *Health Authorities Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 180, art. 3(3), le ministre de la Santé doit veiller à ce que les services de santé soient dispensés principalement par des organisations à but non lucratif.

[143] *Rapport Romanow*, note 5 ci-dessus, p. 173-175; *RAPPORT DU CCPA SUR LA SANTÉ*, note 111 ci-dessus, p. 28.

[144] *RAPPORT DU CCPA SUR LA SANTÉ*, *ibidem*. Fuller présente un compte rendu détaillé des divers systèmes de soins à domicile au pays (*Fuller*, note 116 ci-dessus, p. 24-50). Voir également R. Sutherland, *THE COST OF CONTRACTING OUT HOME CARE: A BEHIND THE SCENES LOOK AT HOME CARE IN ONTARIO*, Toronto, CUPE Research, 2001.

[145] *Fuller*, *ibidem*, p. 28; *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus, p. 85-87. Fuller identifie le principal fournisseur américain comme étant Olsten Corporation. Le *RAPPORT DU CCPA SUR LA SANTÉ* identifie Caremark comme étant le fournisseur de soins à domicile américain présent au Canada, mais

Sommaire

Sur la base de ce qui précède, il est possible de décrire les services de santé au Canada en termes généraux. Les services de santé au Canada sont dispensés et financés de diverses façons et comprennent un volet significatif de financement public, tandis que leur prestation est assurée presque entièrement par un large éventail de fournisseurs privés. Les soins de santé de base au Canada sont financés par l'État. Les gouvernements interviennent largement dans la prestation des soins de santé de base dans les hôpitaux; les médecins sont aussi fortement réglementés. Les soins de santé complémentaires (y compris les services de médecins et d'hôpitaux non couverts par l'État et les services de tous les autres professionnels de la santé, des maisons de soins infirmiers, des résidences pour personnes âgées et les soins à domicile) sont financés en majeure partie par des sources privées, bien que des programmes provinciaux offrent à des degrés divers un financement public, dont une bonne partie cible de différentes façons des groupes de personnes admissibles. La prestation des services de santé complémentaires est réglementée à divers degrés par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Le tableau qui suit résume cette description générale. Il faut reconnaître que cette description ne peut tenir compte pleinement de tous les aspects des services de santé dispensés au Canada, mais elle donne un aperçu suffisant pour permettre de faire certaines observations sur l'application éventuelle de l'AGCS, ce que nous faisons aux sections 6 et 7 de la présente étude.

---

conclut qu'il n'y a pas de données fiables sur la participation étrangère dans cette industrie (*ibidem*, p. 30).

Le Financement et la Prestation des Services de santé

Financement	Prestation
Services hospitaliers (y compris les services de médecins et d'autres professionnels de la santé dispensés dans des hôpitaux)	
1. Médicalement nécessaires : • Public	1. Privée, à but non lucratif (assujettie à l'obten-tion d'un permis et à un contrôle sur la gestion, les services, le budget et l'emplacement, ainsi que l'obligation de rendre des comptes au public), et certains fournisseurs privés à but lucratif
2. Non médicalement nécessaires : • Privé	2. Privée, à but lucratif et non lucratif
Services de médecins	
1. Médicalement nécessaires : Public	1. Privée, à but lucratif (assujettie à l'établissement des prix par l'État et l'octroi de permis; autoréglementation)
2. Non médicalement nécessaires : Privé	2. Privée, à but lucratif (assujettie à l'obtention d'un permis et à l'autoréglementation)
Services d'autres professionnels de la santé (y compris les services complémentaires / parallèles)	
Privé : Les provinces et territoires paient pour certains services, y compris les services offerts à des groupes cibles	Privée, à but lucratif (sous réserve de l'obtention d'un permis ou d'une accréditation dans certains cas; autoréglementation ou sans réglementation)
Services de soins infirmiers à domicile (y compris les services de professionnels de la santé et les services de soutien autres que les services médicaux et les services de professionnels de la santé financés par l'État)	
Public et privé	Privée, à but lucratif (assujettie à l'établissement des prix par l'État et à l'obtention d'un permis, y compris une réglementation détaillée en matière de normes)
Résidences pour personnes âgées	
Privé et certains fonds publics pour des groupes cibles	Publique et privée, à but lucratif et à but non lucratif (assujettie à l'obtention d'un permis dans certaines provinces)
Soins à domicile (y compris les services de professionnels de la santé et les services de soutien autres que les services médicaux et les services de professionnels de la santé financés par l'État)	
Privé et certains fonds publics pour des groupes cibles	Publique (Saskatchewan, Manitoba), (Québec et Alberta – professionnels de la santé seulement). Privée, à but lucratif et à but non lucratif (autres provinces)

b) L'éducation

Introduction

La Liste de classification sectorielle des services du Secrétariat de l'OMC, utilisée par la plupart des Membres pour l'élaboration de leur liste d'engagements dans des secteurs particuliers aux termes de l'AGCS, offre peu d'indications sur la façon de définir les services éducatifs[146]. De façon générale, les services éducatifs au Canada englobent non seulement l'enseignement primaire et secondaire et l'enseignement supérieur dispensé dans les collèges et universités, mais aussi l'éducation des adultes, un large éventail de programmes de formation commerciale, les services de tutorat et les programmes d'éducation du gouvernement fédéral axés sur la citoyenneté.

Au Canada, le profil de financement et de prestation des services éducatifs varie des programmes administrés et financés par les pouvoirs publics aux cours privés offerts par des établissements à but lucratif et financés entièrement par les frais imposés aux étudiants. Le système canadien d'écoles primaires et secondaires, de collèges et d'universités financés par les fonds publics remplit d'importantes fonctions de politique publique, y compris assurer aux Canadiens le droit fondamental à l'enseignement primaire et secondaire[147], faciliter la participa-

---

[146] La Classification du Secrétariat identifie simplement les catégories générales suivantes : services d'enseignement primaire, services d'enseignement secondaire, services d'enseignement supérieur, éducation des adultes et autres services éducatifs (W/120, note 38 ci-dessus). La CCP provisoire des Nations Unies, note 38 ci-dessus, ajoute peu à cette liste. Voir le code 92 de la CCP provisoire.

[147] Les obligations de l'État en matière d'éducation sont reconnues dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 1966, 993 R.T.N.U., 3, 1976, Can. T.S. No. 46 (entré en vigueur le 19 mai 1976) [*Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*]. L'article 13(9) stipule que : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit : a) l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous; b) l'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, [...] doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ». L'article 13(10) stipule que : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à

tion productive des Canadiens à une économie de plus en plus axée sur le savoir et promouvoir l'avancement des connaissances, la recherche et l'innovation.

L'éducation à tous les niveaux relève principalement de la responsabilité des provinces et des territoires. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*[148], les provinces et les territoires ont compétence exclusive pour adopter des lois régissant l'éducation[149]. En conséquence, le Canada a des systèmes d'éducation publique distincts dans chaque province et territoire et c'est le seul pays membre de l'OCDE qui n'a pas de ministère fédéral responsable de l'éducation[150]. La responsabilité exclusive du gouvernement fédéral en ce qui concerne les « Indiens et les terres réservées aux Indiens »[151] lui confère le pouvoir constitu-

---

respecter la liberté des parents [...] de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, ... » Ces dispositions du Pacte indiquent qu'à tout le moins l'enseignement primaire et secondaire est une responsabilité gouvernementale (cité dans *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 13-14). Le Secrétariat de l'OMC a affirmé que l'éducation jusqu'à un certain niveau est considérée comme un « droit fondamental » partout dans le monde (OMC, Conseil du commerce des services, *Services d'éducation — Note d'information du Secrétariat*, 1998 (S/C/W/49) [*Note du Secrétariat de l'OMC sur les services d'éducation*], p. 4). Industrie Canada a exprimé une opinion similaire (*Industrie Canada — Éducation commerciale*, note 12 ci-dessus, p. 2).

[148] Art. 30 et 31, Victoria, ch. 3, art. 93.

[149] Outre ce pouvoir plénier, l'article 93(1)-(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonce les droits à l'enseignement confessionnel. Ces dispositions traitent du droit des catholiques et des protestants d'avoir leur propre système scolaire confessionnel. Sur un plan constitutionnel, les lois provinciales en matière d'éducation ne peuvent avoir un effet préjudiciable sur les droits relatifs aux écoles confessionnelles qui étaient en vigueur au moment de la Confédération. En conséquence, ces droits sont différents dans chaque province selon les lois en vigueur au moment où elles sont entrées dans la Confédération. L'article 23 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), ch. 11, art. 1, traite des droits à l'éducation dans la langue minoritaire. Il concerne le droit des minorités linguistiques d'expression française ou anglaise dans une province d'avoir accès à l'enseignement dans leur langue première. Pour plus d'information, voir A. Brown et M. Zuker, *EDUCATION LAW*, 3e éd., Toronto, Thomson Carswell, 2002 [*EDUCATION LAW*].

[150] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 18.

[151] *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(24).

tionnel d'exercer sa compétence en matière d'éducation pour certains peuples autochtones au Canada. Le gouvernement fédéral offre aussi des programmes de formation axés sur la citoyenneté.

L'éducation et la formation commerciales sont ressorties comme un secteur important des services éducatifs. Les programmes spécialisés se sont développés en réponse à la demande de formation des adultes et des possibilités d'« apprentissage viager ». La demande de formation commerciale s'est intensifiée avec la transition vers l'économie du savoir au Canada. L'apprentissage à distance a connu une expansion spectaculaire avec les progrès de la technologie et la familiarité croissante des gens avec les méthodes de prestation basées sur la technologie. Les fournisseurs englobent aussi des entreprises de formation du secteur privé et des entreprises de divers domaines qui dispensent elles-mêmes à l'interne la formation dont elles ont besoin. Les gouvernements provinciaux et territoriaux réglementent dans une mesure limitée les fonctions de certaines entreprises de formation privée.

Les fournisseurs traditionnels des services d'enseignement supérieur au Canada, en l'occurrence les universités et les collèges, réagissent aussi à ces changements au niveau de la demande de services éducatifs. Ils offrent de plus en plus leurs programmes de formation à l'aide des techniques d'apprentissage à distance. À titre d'exemple, l'Université Athabasca, de l'Alberta, offre entièrement en ligne tout un éventail de programmes menant à l'obtention d'un diplôme. De même, les institutions d'enseignement supérieur offrent de nouveaux programmes qui sortent de leur champ d'activité traditionnel. Parmi ceux-ci, il y a les programmes de formation à l'intention des dirigeants et les programmes d'éducation des adultes. Ces programmes ont suscité de l'intérêt, dans certains cas, parce qu'ils représentaient une source supplémentaire de financement pour les institutions aux prises avec des contraintes budgétaires.

Un grand nombre d'activités de services essentielles à la prestation de services éducatifs ne seraient pas considérées elles-mêmes comme des services éducatifs. Dans certains cas, il s'agit de services spécialisés étroitement liés à l'éducation, par exemple les services d'orientation et de counselling, tandis que d'autres sont des services de soutien généraux, par exemple les

services de secrétariat et de traitement des données. Ces services ne sont pas considérés comme des services éducatifs aux fins de la présente étude[152].

De plus en plus, les services d'enseignement entrent dans le commerce international. Au Canada, un grand nombre d'étudiants étrangers fréquentent les universités canadiennes chaque année, tandis que des milliers d'étudiants canadiens se rendent à l'étranger pour fréquenter des institutions étrangères[153]. Ces études à l'étranger constituent le principal mode de commerce des services éducatifs, mais la fourniture transfrontière de services éducatifs a été rendue possible grâce à Internet et elle connaît une progression rapide. Quelques institutions canadiennes ont établi une présence commerciale afin d'offrir des programmes à l'étranger[154] et certaines universités étrangères sont présentes au Canada[155]. De nombreux universitaires canadiens offrent leurs services à l'étranger sur une base temporaire chaque année et, de façon réciproque, un grand nombre d'universitaires étrangers travaillent au Canada.

Le financement et la prestation de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ne cessent d'évoluer, en bonne partie sous l'impulsion des coupures faites dans le financement public. Comme dans le cas des soins de santé, le caractère diversifié et dynamique de la prestation et du financement de l'éducation rend difficile toute conclusion définitive au sujet de l'application et de

---

[152] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, présentent une liste détaillée de ces services et leur classification en vertu de la CCP provisoire; voir note 38 ci-dessus, p. 36-37.

[153] En 2001, plus de 130 000 étudiants étrangers fréquentaient une université canadienne (Citoyenneté et Immigration Canada, *Étudiants étrangers au Canada 1980-2001*, 2003; sur le site de Citoyenneté et Immigration Canada : www.cic.gc.ca/french/srr/research/foreign-students/students.html#_Toc32910765 (consulté le 17 novembre 2003).

[154] À titre d'exemple, l'Université d'Ottawa a offert un programme de MBA pour gens d'affaires à Hong Kong pendant de nombreuses années.

[155] À titre d'exemple, le DeVry Institute of Technology, une université à but lucratif de propriété étrangère, a récemment été autorisée à faire affaire en Alberta en tant qu'institution décernant des diplômes de niveau universitaire.

l'incidence de l'AGCS. Dans les sections qui suivent, nous présentons un aperçu général des services éducatifs au Canada.

Prestation des services éducatifs[156]

Enseignement primaire et secondaire

Les provinces sont responsables de la prestation et de la réglementation de l'enseignement primaire et secondaire. Dans la plupart des provinces, la gestion du système d'écoles publiques est déléguée à des organismes appelés conseils scolaires. Légalement, les conseils scolaires sont des institutions municipales sans statut constitutionnel distinct; elles sont les mandataires de l'autorité provinciale[157]. Par des lois, des règlements, des lignes directrices et des politiques, les provinces et les territoires dictent la façon dont sont gérés les conseils scolaires. Les ministères provinciaux de l'éducation et les conseils scolaires décident de l'ouverture et de la fermeture des écoles publiques, ils définissent les programmes d'études et exercent généralement un contrôle détaillé sur le fonctionnement des écoles publiques.

En raison de la combinaison de l'autorité provinciale en matière d'éducation et des droits à l'école confessionnelle et à l'enseignement dans la langue minoritaire, les systèmes de conseils scolaires varient d'une région à l'autre du pays. Il n'y a pas de modèle national unique. À titre d'exemple, Terre-Neuve a un système de conseils scolaires laïques, tandis que l'Alberta finance à même les fonds publics des écoles laïques et des écoles catholiques et protestantes, chaque groupe étant administré par son propre conseil, ainsi que neuf (9) écoles à charte[158].

---

[156] Contrairement aux services de santé, la prestation des services éducatifs et des services sociaux n'est pas déterminée par la structure de financement; par conséquent, la question de la prestation sera d'abord examinée dans la présente section et dans la section suivante sur les services sociaux.

[157] *Public School Boards Association (Alberta)* c. *Alberta (Procureur général)*, [2000] 2 R.C.S. 409, par. 34-35. En vertu de la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario (L.R.O. 1990, ch. E.2) [*Loi sur l'éducation de l'Ontario*], chaque conseil scolaire est une société (art. 58.4).

[158] La composition des conseils scolaires varie d'une province à l'autre. Pour plus de détails, voir *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 18-22; et Association canadienne d'études fiscales, *LES FINANCES DE LA NATION, 1999*,

Dans chaque province et territoire, les systèmes scolaires visent à offrir l'enseignement gratuit aux frais de l'État. Les étudiants ont le droit de fréquenter l'école publique qui dessert le district scolaire où ils vivent[159]. Certaines écoles publiques offrent des cours à des étudiants étrangers au Canada[160].

Outre les écoles primaires et secondaires publiques, il y a des écoles primaires et secondaires privées. La plupart sont des établissements à but non lucratif. Afin de pouvoir exercer ses activités, une école privée doit obtenir l'autorisation de la province ou du territoire où elle est établie. Cette autorisation ne traduit pas nécessairement une évaluation de la qualité de l'enseignement dispensé à cette école ou de la compétence des

---

Ottawa, Association canadienne d'études fiscales, 2000, ch. 10 [*Les finances de la nation, 1999*] : Alberta : 69 administrations scolaires – 41 publiques, 16 séparées (15 catholiques, 1 protestante), 3 francophones et 9 écoles à charte (les écoles à charte sont des écoles publiques autonomes qui emploient des méthodes différentes d'enseignement, qui desservent des populations particulières d'étudiants et/ou qui sont fondées sur une philosophie ou un programme éducatif particulier). Colombie-Britannique : 59 conseils scolaires locaux et 1 administration scolaire francophone. Manitoba : 56 conseils scolaires locaux, sans système distinct ou conseil linguistique. Nouveau-Brunswick : Systèmes parallèles anglais et français, chacun possédant un conseil unique à l'échelle de la province. Terre-Neuve : 10 conseils non confessionnels et 1 conseil francophone à l'échelle de la province. Territoires du Nord-Ouest : 32 divisions scolaires, englobant des systèmes publics et séparés (catholiques) à Yellowknife. Nouvelle-Écosse : 7 conseils scolaires, 6 conseils régionaux et 1 conseil francophone-acadien. Ontario : 72 districts scolaires, dont 12 conseils de district francophones; 37 administrations scolaires responsables pour les écoles et les hôpitaux isolés. Île-du-Prince-Édouard : 3 conseils scolaires régionaux, sans système scolaire distinct. Québec : Conseils scolaires distincts pour l'enseignement en langue anglaise et en langue française (72 au total). Saskatchewan : 118 divisions scolaires – 88 publiques, 22 catholiques, 8 francophones. Yukon : 28 écoles publiques administrées par le ministère de l'Éducation du territoire; un conseil scolaire de langue française a été créé en 1996.

[159] Voir, par exemple, la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario, note 157 ci-dessus, art. 16; la *Education Act* de la Nouvelle-Écosse, S.N.S. 1995-1996, ch. 1 [*Nova Scotia Education Act*], art. 5; et la *School Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 412 [*British Columbia School Act*], art. 2.

[160] Par exemple, le conseil scolaire du district de New Westminster offre de tels programmes; sur le site de NWDSB : www.sd40.bc.ca/iep/ (consulté le 24 mars 2004).

enseignants; elle signifie simplement que la province ou le territoire reconnaît que l'école satisfait au critère d'un « enseignement satisfaisant » énoncé dans la législation locale[161]. De même, les écoles privées ne sont pas assujetties au même degré de réglementation que les écoles publiques. À titre d'exemple, les écoles privées peuvent ne pas être tenues d'embaucher des enseignants qui sont membres d'un organisme de réglementation provincial. Il est seulement nécessaire que les programmes d'enseignement des écoles privées soient conformes aux politiques provinciales pour que l'école puisse accorder des crédits menant à l'obtention du diplôme d'études secondaires.

Certaines écoles privées canadiennes présentes à l'étranger offrent des cours menant à l'obtention de crédits en vue du diplôme d'études secondaires au Canada[162]. De même, un certain nombre d'écoles étrangères offrent un programme canadien et des crédits menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires au Canada, avec l'approbation des autorités provinciales concernées et la participation, à des degrés divers, d'écoles publiques canadiennes[163].

La fréquentation d'une école publique ou d'une école privée qui satisfait aux critères provinciaux ou territoriaux est

---

[161] Voir, par exemple, la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario, note 157 ci-dessus, art. 6; l'*Education Act* de la Nouvelle-Écosse, note 159 ci-dessus, art. 130 à 132; l'*Independent School Act*, R.S.B.C., 1996, ch. 216. Voir, de façon générale, *EDUCATION LAW*, note 149 ci-dessus, p. 72.

[162] Les écoles dont le ministère de l'Éducation de l'Ontario a approuvé les activités à l'étranger sont énumérées sur le site du Ministère : www.edu.gov.on.ca/eng/general/list/oversea.html (consulté le 23 mars 2004). Une inspection annuelle est requise par le Ministère.

[163] Le gouvernement de la Colombie-Britannique a récemment accrédité vingt écoles au Japon, à Taïwan et en Chine; ces établissements peuvent dispenser des cours donnant des crédits en vue de l'obtention du diplôme d'études secondaires de la Colombie-Britannique, en collaboration avec des sociétés du district scolaire, des écoles indépendantes et des consultants (communiqué de presse du gouvernement de la C.-B., 14 septembre 2002, « Offshore School Program Expands »; sur le site de la Colombie-Britannique : www2.news.gov.bc.ca/nrm_news_releases/2002BCED0019-000806.htm (consulté le 24 mars 2004) [*communiqué de presse de la C.-B. sur les écoles à l'étranger*].

obligatoire entre les âges de cinq (5) ou six (6) ans et seize (16) ans[164]. Dans la plupart des provinces et territoires au Canada, l'enseignement à distance sur Internet est accessible à certains ou à l'ensemble des étudiants comme solution de rechange à l'enseignement en classe[165]. La formation scolaire à domicile dispensée par les parents est permise pourvu que certaines conditions soient respectées[166].

L'enseignement postsecondaire

Comme pour l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement postsecondaire relève de la compétence des gouvernements provinciaux et territoriaux. Chacun a établi un cadre de réglementation pour l'approbation des programmes qui seront offerts.

Différentes catégories d'institutions composent ce volet du secteur de l'éducation. De façon générale, les universités et les collèges sont les principaux fournisseurs de services d'enseignement postsecondaire. Les fournisseurs de services exclusivement commerciaux décrits dans la prochaine section complètent le tableau du secteur. On observe une grande variété dans la nature des établissements d'enseignement postsecondaire et la structure de réglementation, d'une sphère de compétence à l'autre au Canada[167]. De même, en raison de l'évolution des rôles

---

[164] Voir, par exemple, la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario, note 157 ci-dessus, art. 27; et la *Education Act* de la Nouvelle-Écosse, note 159 ci-dessus, art. 111 et 130-131.

[165] En Colombie-Britannique, ces services sont offerts par l'intermédiaire de l'Open School; sur le site de l'Open School : www.openschool.bc.ca (consulté le 23 mars 2004). En Ontario, des cours sont offerts par l'intermédiaire du Centre d'études indépendantes; sur le site du CEI : www.ilc.org/upgrade.html (consulté le 23 mars 2004).

[166] Voir, par exemple, la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario, note 157 ci-dessus, art. 21(2)(a); et la *Education Act* de la Nouvelle-Écosse, note 159 ci-dessus, art. 128.

[167] En Colombie-Britannique, le régime est complexe, traduisant le nombre d'institutions différentes qui peuvent décerner des grades : les universités sont autorisées à décerner des grades en vertu de l'*University Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 468, sauf l'Université Royal Roads qui détient une telle autorisation en vertu de la *Royal Roads University Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 409; les collèges universitaires et les instituts d'art et de design sont autorisés à décerner des grades en

des institutions postsecondaires, les distinctions entre celles-ci deviennent de plus en plus difficiles à cerner.

Les universités offrent des programmes d'enseignement menant à l'obtention de grades et elles exécutent environ le quart de toute la recherche qui s'effectue au Canada[168]. La plupart des universités financées par des fonds publics sont établies en vertu de lois individuelles adoptées par le gouvernement provincial ou sont reconnues d'une autre façon par la loi provinciale comme institution habilitée à décerner des grades[169]. Ce sont des institutions autonomes exploitées comme des sociétés privées à but non lucratif, dont la gestion relève, en définitive, de la responsabilité de leur conseil d'administration[170]. Leurs objets, qui définissent leurs pouvoirs, sont énoncés dans la loi qui les régit ou dans leur charte, ou les deux. Les universités établissent leurs propres politiques d'admission et d'enseignement, elles décident des programmes qu'elles offriront et du personnel qu'elles embaucheront, et elles jouissent d'une grande autonomie dans la gestion de leurs affaires financières. Sous réserve qu'elles comptent largement sur les subventions provinciales, comme il est indiqué ci-après, elles contrôlent leurs budgets.

---

vertu de la *College and Institute Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 52; les instituts de technologie obtiennent l'autorisation de décerner des grades en vertu de l'*Institute of Technology Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 225; l'université ouverte tire son pouvoir de décerner des grades de l'*Open Learning Agency Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 341. Tant au Québec qu'en Alberta, on retrouve des universités ouvertes en plus des universités régulières. Par contre, en vertu du régime actuel en Ontario, le pouvoir de décerner des grades est accordé aux universités en vertu d'une loi unique : la *Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire*, L.O. 2000, ch. 36 [*Loi de l'Ontario sur le choix au niveau postsecondaire*].

[168] Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, *Vue d'ensemble de l'enseignement postsecondaire au Canada*; sur le site du CICDI : www.cicic.ca/postsec/vo11.overview.fr.stm (consulté le 11 novembre 2003) [*CICDI, vue d'ensemble*].

[169] Plus de 200 institutions décernant des grades sont en activité au Canada, y compris celles qui sont financées dans une mesure importante par l'État et celles qui se financent principalement en percevant des frais de scolarité. Voir *CICDI, vue d'ensemble*, *ibidem*.

[170] Ministère de l'Éducation et de la Formation de l'Ontario, *Perspectives d'avenir des collèges et des universités de l'Ontario*, Toronto, ministère de l'Éducation et de la Formation, 1996, p. 6.

L'intervention gouvernementale dans les affaires des universités se limite aux subventions versées, à la structure des frais imposés aux étudiants et à l'approbation de l'introduction de nouveaux programmes menant à l'obtention d'un diplôme. Ces programmes font l'objet d'un examen périodique de la part du gouvernement[171]. Habituellement, la province où une université est établie a le droit de nommer un certain nombre de membres au conseil d'administration de l'institution, même si habituellement il n'est pas nécessaire que les personnes nommées soient des représentants du gouvernement[172]. Des universités de propriété privée, à but lucratif ou non lucratif, existent dans certaines provinces ou ont reçu l'autorisation de s'y établir avec le pouvoir de décerner des diplômes[173].

Les collèges sont des institutions d'enseignement offrant des services principalement à la collectivité locale en vue de combler les besoins de formation de diverses industries, de décerner des diplômes ou des certificats pour les programmes d'enseignement professionnel, y compris les programmes d'apprentissage, comme il ressort de la prochaine section[174].

---

[171] Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, *L'assurance de la qualité en éducation postsecondaire au Canada*, 2002.

[172] Voir, par exemple, la *Loi de 1965 sur l'Université d'Ottawa*, L.O. 1965, ch. 137, art. 9(c).

[173] En Ontario, un régime visant à autoriser des universités financées par des fonds privés à décerner des grades existe en vertu de la *Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire*, note 167 ci-dessus. En Colombie-Britannique, les écoles postsecondaires privées sont réglementées en vertu de la *Degree Authorization Act*, S.B.C. 2002, ch. 24 (qui n'est pas encore en vigueur). Dans les autres provinces, par exemple en Nouvelle-Écosse, il n'y a pas d'université financée par des fonds privés. En 2001, l'Alberta a accordé des privilèges d'attribution de grades au DeVry Institute of Technology, qui est contrôlé par une société à but lucratif dont les actions sont cotées en bourse aux États-Unis. L'Université de Phoenix, aussi contrôlée par une société américaine à but lucratif et dont les actions s'échangent en bourse, possède un campus à Burnaby où elle offre des cours donnant des crédits qui mènent l'obtention de diplômes reconnus en Arizona. Le campus n'est pas reconnu comme une institution décernant des grades en Colombie-Britannique.

[174] Il y a plus de 200 collèges et institutions similaires au Canada. De ce nombre, 140 ont été créés par les provinces et les territoires (*CICDI, vue d'ensemble*, note 168 ci-dessus). Au Québec, les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) offrent des programmes d'enseignement général et

Bien que la plupart des collèges soient établis et régis en vertu de la loi provinciale ou territoriale et qu'ils soient administrés dans un cadre sans but lucratif, certaines provinces permettent à des collèges exclusivement privés d'offrir leurs services comme entreprises indépendantes à but lucratif[175].

Chaque collège financé par des fonds publics est régi par un conseil de direction qui est responsable de l'administration efficace et efficiente de l'institution. Le ministre de l'Éducation de la province ou du territoire est responsable de la gouvernance de l'ensemble du réseau de collèges financés par des fonds publics dans la province. Dans le cas de ces collèges, l'intervention de l'État peut s'étendre aux politiques d'admission, aux programmes d'enseignement, à la planification et aux conditions de travail dans l'institution, en plus du financement, de la structure des frais exigés et de l'approbation des nouveaux programmes[176]. Les conseils sont souvent constitués en totalité de personnes nommées par le gouvernement provincial ou territorial, mais il est rare qu'il soit nécessaire que ces personnes soient des représentants du gouvernement.

Dans certaines provinces et territoires, il y a aussi des « collèges communautaires », des « collèges d'arts appliqués et de technologie », des « instituts » et des « collèges universitaires » qui combinent les traditions universitaires et collégiales pour offrir aux étudiants des programmes menant à l'obtention de grades ou des diplômes et certificats de niveau collégial, ceux-ci étant souvent une étape intermédiaire vers les premiers[177].

Il n'y a pas d'organe national d'accréditation des institutions d'enseignement postsecondaire au Canada. L'adhésion à l'Association des universités et collèges du Canada est généralement considérée comme une preuve que l'institution satisfait à des normes acceptables.

---

technique d'une durée de deux ou trois ans entre l'école secondaire et l'université.

[175] *CICDI, vue d'ensemble, ibidem.*

[176] *Ibidem.*

[177] Par exemple, la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse comptent une ou plusieurs de ces catégories d'institutions.

La formation commerciale

La formation commerciale est un secteur dynamique et en croissance rapide au Canada[178]. La formation se déroule dans divers contextes, y compris les écoles professionnelles privées et la formation offerte à l'interne par les employeurs[179]. Les services de tutorat privés pour les élèves de niveau primaire et secondaire sont un volet de plus en plus important de la formation commerciale[180]. Les universités et les collèges sont de plus en plus présents sur le marché de la formation commerciale[181].

Les provinces et les territoires réglementent en partie seulement ces activités et, encore là, à des degrés divers. Les programmes de formation interne ne font l'objet d'aucune réglementation. Les provinces et les territoires établissent des normes de compétence pour les personnes qui veulent travailler dans certains métiers et professions, et réglementent jusqu'à un certain point les activités des écoles de formation commerciale.

Ainsi, en Ontario, tous les « collèges professionnels privés » offrant de la formation professionnelle doivent être enregistrés en vertu de la *Loi sur les collèges privés d'enseignement professionnel*[182]. L'enregistrement est assujetti à la condition que l'école respecte certaines exigences relatives aux programmes d'enseignement, à la compétence des enseignants, à la publicité et aux politiques de remboursement[183]. L'enregistrement n'est pas requis pour les entreprises offrant de la formation qui n'est pas orientée vers une profession spécifique, par exemple les cours de conduite automobile non commerciaux, les cours

---

[178] *Industrie Canada – Éducation commerciale*, note 12 ci-dessus.

[179] *Industrie Canada – Éducation commerciale*, *ibidem*. Voir aussi P. Sauvé, *TRADE, EDUCATION AND THE GATS: WHAT'S IN, WHAT'S OUT, WHAT'S ALL THE FUSS ABOUT?*, Paris, OCDE, 2002 [*Sauvé*], p. 5-6.

[180] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 59-60.

[181] *Industrie Canada – Éducation commerciale*, note 12 ci-dessus, p. 5 et 9.

[182] L.R.O., ch. P.26, art. 4. Les normes sont énoncées dans le règlement de l'Ontario n° 939.

[183] Le régime de l'Ontario est décrit sur le site Web du ministère de la Formation et des Collèges et Universités : www.edu.gov.on.ca/eng/general/private.html (consulté le 23 mars 2004).

de lecture rapide, de santé et de conditionnement physique, ou encore les cours de courte durée (moins de 24 heures).

Une catégorie importante de formation professionnelle offerte dans toutes les provinces et territoires au Canada est la formation en apprentissage. Les ministères provinciaux et territoriaux travaillent en collaboration avec l'industrie pour établir des normes d'accréditation des personnes travaillant dans certains métiers et professions. L'obtention d'un certificat de compétence requiert habituellement un stage de travail comme apprenti ou l'acquisition d'une expérience comparable. Les ministères approuvent certaines écoles privées (à but lucratif ou non lucratif) et les collèges financés par des fonds publics pour la prestation de la formation permettant de satisfaire aux exigences d'un programme d'apprentissage. Il est possible qu'un formateur ne reçoive pas l'approbation requise si le ministère détermine que la demande est insuffisante. Certains métiers, comme celui de mécanicien de véhicules automobiles, ne peuvent être pratiqués que par un apprenti ou une personne possédant un certificat de compétence. L'expérience acquise dans l'industrie, y compris à l'étranger, peut être reconnue comme équivalente à la formation en apprentissage. Une fois que l'exigence relative à l'apprentissage ou à l'acquisition d'une expérience équivalente a été satisfaite, la personne qui veut exercer le métier peut être tenue de subir un examen d'admissibilité administré par la province ou le territoire afin d'être accréditée[184].

Formation axée sur la citoyenneté

L'éducation au sujet des coutumes, des pratiques et des lois canadiennes est nécessaire pour assurer une intégration sans heurt des nombreux immigrants que le Canada accueille chaque année. La formation linguistique dans l'une ou l'autre langue officielle est disponible sans frais aux nouveaux résidents adultes qui

[184] Ressources humaines et Développement des compétences Canada parraine le programme du « Sceau rouge », en vertu duquel les provinces et les territoires œuvrent à l'établissement de normes communes et d'une reconnaissance mutuelle des métiers et professions; sur le site de RHDCC : www.red-seal.ca/francais/index_f.shtml (consulté le 24 mars 2004).

s'établissent en permanence au pays. Ce programme — parrainé par le gouvernement fédéral en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les conseils scolaires, les collèges communautaires et les organismes qui sont au service des immigrants — est appelé Cours de langues pour les immigrants au Canada[185].

De plus, le gouvernement fédéral parraine la production de ressources d'apprentissage traitant du Canada qui sont mis à la disposition du public. L'une des principales sources de financement à cet égard est le Programme des études canadiennes de Patrimoine canadien.

Fournisseurs de services d'enseignement individuel

Les personnes qui assurent la prestation de tous les types de services éducatifs travaillent soit comme employés soit comme consultants indépendants. Les enseignants et les professeurs travaillent habituellement comme employés d'une institution d'enseignement publique ou privée, bien que certains soient en affaire à titre de consultant indépendant. Pour enseigner dans une école publique, les enseignants doivent satisfaire à des normes de compétence établies par la province ou le territoire[186]. La qualité du corps enseignant est aussi évaluée par les organismes provinciaux et territoriaux responsables de l'attribution des permis aux collèges et aux établissements privés offrant de la formation professionnelle. Il y a peu de normes gouvernementales pour les enseignants et les professeurs travaillant dans les écoles privées ou comme consultants indépendants en éducation.

---

[185] En anglais, ce programme est appelé « Language Instruction for Newcomers to Canada ». Pour plus d'information sur les programmes d'éducation axés sur la citoyenneté offerts par le gouvernement fédéral, consultez le site Web de Citoyenneté et Immigration Canada : www.cic.gc.ca/francais/newcomer/welcome.html (consulté le 26 mars 2004).

[186] La structure de ce règlement varie d'une province à l'autre. Depuis 1997, les normes de pratique et d'autres aspects de la réglementation des enseignants en Ontario ont été administrés par l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, en vertu de la *Loi de 1996 sur l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario*, L.O. 1996, ch. 12.

Financement des services éducatifs

L'enseignement primaire et secondaire

Sauf quelques rares exceptions, le financement des écoles primaires et secondaires publiques provient des recettes générales des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans certaines provinces, le financement provient entièrement des recettes générales de l'État. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan recourent aussi à des impôts fonciers pour financer l'éducation. À Yellowknife, les écoles sont financées en partie par un impôt foncier local, tandis que les autres écoles des Territoires du Nord-Ouest sont financées à même les recettes territoriales. Une autre exception est la Nouvelle-Écosse, où le financement de l'éducation provient en partie des recettes des municipalités, en plus des recettes provinciales[187].

Le financement public des écoles primaires et secondaires publiques est réparti entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisation. Une part importante des subventions de fonctionnement est liée au nombre prévu d'étudiants dans chaque école[188].

Alors que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* impose des obligations aux provinces en ce qui a trait à l'enseignement confessionnel, les provinces ont le pouvoir discrétionnaire d'offrir des fonds aux écoles de toutes les confessions religieuses. De nombreuses écoles privées au Canada ont été fondées parce qu'une collectivité religieuse ou ethnique souhaitait combiner l'enseignement religieux ou ethnique aux

---

[187] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 18-22, et *LES FINANCES DE LA NATION, 1999*, note 158 ci-dessus, ch. 10.

[188] Voir, par exemple, le ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique, *Policy Document: K-12*; sur le site du ministère de l'Éducation de la C.-B. : www.bced.gov.bc.ca/k12funding/welcome.htm (consulté le 12 juin 2003); et le ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Financement axé sur les besoins des élèves*; sur le site du ministère : www.edu.gov.on.ca/fre/funding/index.html (consulté le 12 juin 2003).

autres matières[189]. Dans certaines provinces et territoires, les conseils scolaires séparés peuvent lever des impôts locaux pour financer l'enseignement confessionnel[190]. Cependant, la province peut supprimer ce droit tant que l'aspect confessionnel de l'enseignement n'est pas touché[191].

De nombreuses institutions d'enseignement primaire et secondaire financées par des fonds privés coexistent avec les écoles publiques. Certaines provinces et territoires financent des écoles privées à caractère religieux, en totalité ou en partie[192]. Le financement de certaines écoles religieuses n'impose pas une exigence juridique à la province ou au territoire quant au financement d'autres écoles religieuses[193]. Certaines provinces financent aussi d'autres écoles privées. Dans la plupart des cas, le financement englobe des subventions par élève[194].

Toutes les écoles publiques ont cherché à suppléer au fonds publics qu'elles reçoivent en mettant à contribution une gamme de sources de fonds privés, y compris l'imposition de frais pour des activités particulières, les contributions volontaires de parents, les levées de fonds et les commandites d'entreprises privées[195]. Certaines lois provinciales interdisent clairement toute activité commerciale aux écoles publiques[196], mais ces activités

---

[189] *EDUCATION LAW*, note 149 ci-dessus, p. 74.

[190] Ainsi, en Alberta, les conseils scolaires séparés peuvent percevoir des impôts fonciers uniquement auprès des résidents de la localité, mais ils doivent alors se retirer du régime régulier de financement consolidé.

[191] *O.E.C.T.A. c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 1 R.C.S. 470.

[192] *EDUCATION LAW*, note 149 ci-dessus, p. 12-13.

[193] Cela a été confirmé par la Cour suprême du Canada dans la cause *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, 140 D.L.R. (4e) p. 407. Dans ce jugement, la Cour suprême a statué qu'il n'y avait pas atteinte à la *Charte* en raison du fait qu'une province refusait de financer des écoles privées religieuses.

[194] Le financement varie sensiblement d'une sphère de compétence à l'autre. Aucun financement n'est accordé dans les provinces maritimes; sur le site de la Fédération canadienne des écoles privées : www.independentschools.ca/funding.htm (consulté le 17 novembre 2003).

[195] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 50-61.

[196] Voir, par exemple, la *Education Act* de la Nouvelle-Écosse, note 159 ci-dessus, art. 2. L'article 10 interdit les activités commerciales, sauf avec

sont encouragées ailleurs. Voici des exemples d'activités commerciales menées par des écoles en Colombie-Britannique :

- Trente-huit districts scolaires ont cherché à recruter des étudiants étrangers qui paient des frais de scolarité. Ainsi, le Vancouver School Board recrute activement des étudiants étrangers pour son programme d'enseignement de la neuvième à la douzième année en leur réclamant 11 000 dollars par année[197].
- Depuis 2002, les conseils scolaires de la Colombie-Britannique sont autorisés à établir des sociétés à but lucratif (appelées sociétés de district scolaire) pour mener des activités commerciales aux fins de gagner des revenus qui serviront à appuyer la prestation des services éducatifs publics[198]. De telles sociétés ont été créées par divers conseils scolaires, dont ceux de Vancouver et de New Westminster, pour vendre des programmes d'enseignement et des services de consultation au Canada et à l'étranger[199].
- Le gouvernement de la Colombie-Britannique a récemment autorisé vingt écoles au Japon, à Taïwan et en Chine à dispenser des cours donnant droit à des crédits qui mènent à l'obtention du diplôme d'études secondaires de la Colombie-Britannique; ces écoles travaillent en collaboration avec des sociétés de district scolaire, des écoles indépendantes et des consultants[200].

---

l'approbation du Cabinet de la province.

[197] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 52-53. On a affirmé, qu'à ce prix, le Conseil réalisait un bénéfice de 5 000 dollars pour chaque étudiant étranger (L. Kuehn, « B.C. Government Promotes Privatization and a Market Approach to Education »; sur le site du BCTF : www.bctf.bc.ca/notforsale/privatization/MarketSchools.html (consulté le 24 mars 2004). D'autres écoles au pays ont des activités similaires. Pour certains conseils, les frais perçus auprès des étudiants étrangers représentent jusqu'à 20 p. 100 du budget total.

[198] Colombie-Britannique, *School Act*, note 159 ci-dessus, partie 6.1.

[199] Voir, par exemple, le site Web du District School Board for New Westminster; sur le site du NWDSB : www.sd40.bc.ca/SD40BC/sd40bc%20index.htm (consulté le 24 mars 2004).

[200] « Communiqué de presse de la C.-B. sur les écoles à l'étranger »,

Bien qu'il soit difficile de déterminer l'importance de ces activités du point de vue du nombre d'écoles qui y participent ou de leur incidence financière, il semble que cette pratique se répand et soit encouragée par diverses initiatives des gouvernements provinciaux et par les contraintes financières qui continuent de peser sur les écoles.

L'enseignement postsecondaire

Contrairement à l'enseignement primaire et secondaire, une part importante du financement public de l'enseignement postsecondaire provient du gouvernement fédéral, par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux aux provinces. Avec ce soutien, les provinces versent annuellement des enveloppes aux universités, aux collèges et aux autres établissements d'enseignement postsecondaire au titre du fonctionnement et des immobilisations. Une partie des fonds versés est liée au nombre d'étudiants inscrits. Les provinces qui autorisent des institutions d'enseignement postsecondaire financées par des fonds privés à exercer leurs activités ne leur accordent aucune aide publique.

Durant l'année scolaire 2001-2002, les universités ontariennes ont reçu de la province 5,9 milliards de dollars, ce qui représentait environ 61 p. 100 de leurs dépenses totales, qui atteignaient 9,6 milliards de dollars[201]. Les fonds reçus en 2001-2002 étaient de 17 p. 100 inférieurs à ceux reçus en 1992-1993[202].

De plus en plus, le financement est assuré par les frais de scolarité. La plupart des provinces ont facilité cette tendance en permettant aux universités de hausser leurs frais de scolarité. En 2001-2002, les frais de scolarité représentaient 31 p. 100 des recettes d'exploitation des universités[203]. Les sources secondaires de revenu, par exemple les librairies, les résidences d'étudiants et les

---

note 163 ci-dessus.

[201] Association des universités et collèges du Canada, *TENDANCES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR*, Ottawa, AUCC, 2002 [*AUCC – Tendances de l'enseignement supérieur*], p. 61.

[202] *Ibidem*.

[203] *CICDI, vue d'ensemble*, note 168 ci-dessus.

services alimentaires, sont généralement assujetties à une formule de récupération des coûts[204]. Ces sources ont fourni 8 p. 100 des recettes totales cette année-là[205]. De même, les universités reçoivent des fonds au titre de subventions à la recherche, de fonds de dotation et de dons. Ce qui est particulièrement important, comme nous l'avons déjà souligné, est que les universités sont de plus en plus engagées dans d'autres activités, par exemple la formation destinée aux dirigeants d'entreprises, la formation axée sur l'informatique et la technologie de l'information, ainsi que les programmes d'éducation et de formation des adultes et la recherche exécutée à contrat, dont une partie est réalisée dans un but lucratif[206].

De nombreuses universités possèdent des programmes pour appuyer et tirer profit de l'exploitation commerciale de la recherche universitaire. Ainsi, l'Université McGill assume le coût de la création de nouvelles entreprises destinées à commercialiser les inventions de ses professeurs et elle touche en contrepartie une part des recettes[207]. L'Université de Calgary possède une filiale à part entière, University Technology International Inc., qui offre une gamme complète de services de commercialisation aux inventeurs de technologie de l'université et à d'autres clients[208]. L'Association des universités et collèges du Canada prévoit que, dans l'avenir, les universités offriront un soutien

---

[204] Voir, par exemple, le *Queen's University at Kingston – Annual Report for 2002-03*; sur le site : www.queensu.ca/fins/annualreport/2003/pdf/annualreport_02-03.pdf (consulté le 24 mars 2004), p. 23.

[205] Voir *AUCC – Tendances de l'enseignement supérieur*, note 201 ci-dessus, p. 66.

[206] Association des universités et collèges du Canada, *L'AGCS ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU CANADA : LE POINT SUR LA POSITION DU CANADA ET LES RÉPERCUSSIONS SUR LES UNIVERSITÉS CANADIENNES*, Ottawa, AUCC, 2003 [*AUCC – Le point*], p. 11.

[207] N. Tudiver, *UNIVERSITIES FOR SALE: RESISTING CORPORATE CONTROL OVER HIGHER EDUCATION*, Toronto, Lorimer, 1999 [*Tudiver*], p. 157.

[208] En direct : University Technologies International Inc. www.uti.ca (consulté le 25 mars 2004). L'Université de Guelph possède une filiale semblable (Tudiver, *ibidem*).

encore plus important au chapitre de la commercialisation[209].

Les collèges comptent aussi beaucoup sur le financement public[210]. Comme les universités, une partie de ce financement dépend du nombre d'étudiants inscrits. À l'instar des universités, de nombreux collèges cherchent à exploiter de nouvelles sources de revenu pour investir dans des programmes, des services, du matériel et des installations innovateurs. Dans certains collèges, les bénéfices tirés des services alimentaires, des parcs de stationnement, des librairies et des résidences ainsi que des autres services auxiliaires viennent compléter le financement public des programmes d'enseignement[211]. Dans la plupart des cas, l'écart entre les besoins de financement des collèges et les fonds venant du gouvernement et des sources de revenu auxiliaires est comblé par les frais de scolarité.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent une certaine aide financière aux étudiants qui poursuivent des études ou une formation postsecondaires. De façon générale, ces programmes ne sont accessibles qu'aux personnes qui ont besoin d'aide, selon des critères établis pour chaque programme. La plus grande partie de l'aide est sous forme de prêts qui doivent être remboursés en entier, avec les intérêts, une fois que l'étudiant a obtenu son diplôme. Les particularités de chaque programme, y compris les critères d'admissibilité et le montant auquel on peut avoir droit annuellement, varient d'une province/territoire à l'autre au Canada. Ressources humaines et Développement des compétences Canada administre le Programme canadien de prêts aux étudiants, qui vise à promouvoir l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire en abaissant les obstacles financiers grâce à l'offre de prêts et de

---

[209] Voir *AUCC – Tendances de l'enseignement supérieur*, note 201 ci-dessus, p. 66.

[210] À titre d'exemple, durant l'année scolaire 1994-1995, les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario ont reçu de la province 808 millions de dollars en fonds de fonctionnement, soit environ 48 p. 100 de leurs dépenses totales, qui atteignaient 1,7 milliard de dollars (*EDUCATION LAW*, note 149 ci-dessus, p. 5).

[211] Voir, par exemple, les états financiers du Collège Algonquin pour l'année 2002-2003; sur le site du Collège Algonquin : www.algonquincollege.com/pr/Financials.pdf (consulté le 30 mars 2004).

bourses aux Canadiens qui ont un besoin financier démontré[212]. Dans la plupart des cas, les étudiants qui fréquentent des institutions d'enseignement postsecondaire privées demeurent admissibles aux mesures de soutien gouvernementales.

La formation commerciale

La plus grande partie de la formation commerciale prend la forme de cours de formation professionnelle spécifiques offerts dans des écoles d'enseignement professionnel privées détenant un permis, ou de cours de formation parrainés par l'employeur. Aucun de ces fournisseurs de services ne reçoit de fonds publics importants, sauf certains programmes d'apprentissage. Les frais de scolarité constituent leur principale source de financement. Les étudiants qui fréquentent certaines écoles de formation privées peuvent recevoir un prêt de la province. Dans certaines provinces, comme au Québec, on offre des crédits d'impôt pour inciter les employeurs à donner de la formation à leurs employés.

Les provinces financent la formation en apprentissage en versant des allocations journalières aux institutions qui dispensent la formation. Pour les étudiants admissibles à l'assurance-emploi, le gouvernement fédéral accorde des fonds aux provinces pour défrayer le coût de la formation en apprentissage à l'école. Dans certains cas, une allocation quotidienne peut être versée à l'étudiant qui fréquente l'établissement[213].

L'éducation axée sur la citoyenneté

L'éducation axée sur les coutumes, les pratiques et les lois canadiennes à l'intention des immigrants récents est dispensée sans frais par le gouvernement fédéral et administrée par Citoyenneté

---

[212] Voir le site de Ressources humaines et Développement des compétences Canada : www.hrsdc.gc.ca/fr/gateways/nav/top_nav/program/cslp.shtml (consulté le 30 mars 2004).

[213] Ainsi, en Ontario, les instituts de formation reçoivent une allocation quotidienne (moyenne) de 52,23 dollars de la province pour la formation en établissement, tandis que les étudiants doivent verser 10 dollars. En vertu du Programme d'apprentissage pour les jeunes de l'Ontario, les étudiants qui participent à un programme coopératif d'études secondaires sont exemptés des frais imposés aux étudiants.

et Immigration Canada. D'autres programmes d'éducation axés sur la citoyenneté sont financés par Patrimoine canadien.

Fournisseurs de services éducatifs individuels

Tel que noté, les enseignants et les professeurs travaillent habituellement comme employés d'institutions d'enseignement publiques ou privées. Mais certains exploitent aussi une entreprise à titre de consultants indépendants.

Sommaire

Sur la base de l'analyse qui précède, les services éducatifs au Canada peuvent être décrits en termes généraux, tels que présentés dans le tableau suivant. Comme pour les services de santé, cette description ne traduit pas, et ne peut traduire, pleinement la diversité des services éducatifs que l'on retrouve au Canada.

Le Financement et la Prestation des Services éducatives

Financement	Prestation
Enseignement primaire et secondaire	
1. Public (complété par des activités à but lucratif dans certaines écoles de certaines provinces)	1. Publique
2. Privé avec une certaine participation publique dans certaines provinces	2. Privée, à but lucratif ou non lucratif (assujettie à certaines normes réglementaires)
Enseignement supérieur (collèges et universités)	
1. Public et privé	1. Privée (à but non lucratif) (assujettie à l'obtention d'un permis et à certaines normes réglementaires)
2. Privé	2. Privée (à but lucratif et non lucratif) (assujettie à l'obtention d'un permis et à certaines normes réglementaires)
Formation commerciale	
Privé	Privée (assujettie à l'obtention d'un permis et à des normes réglementaires dans certains cas)
Éducation axée sur la citoyenneté	
Public	Publique et privée (à but non lucratif)
Services éducatifs fournis par des éducateurs individuels (enseignants, professeurs et formateurs)	
Public et privé	Privée (assujettie à des normes réglementaires; l'État détermine la rémunération dans les écoles publiques)

c) Services sociaux

Introduction

Définir quels services entrent dans la catégorie des « services sociaux » n'est pas simple. La Liste de classification sectorielle des services[214], utilisée par la plupart des Membres de l'OMC aux fins d'identifier les secteurs de services pour lesquels ils ont pris des engagements spécifiques aux termes de l'AGCS, regroupe les services sociaux avec les services de santé[215]. Cependant, alors que les services de santé sont ventilés en un certain nombre de sous-secteurs, les services sociaux ne le sont pas. La Note d'information du Secrétariat de l'OMC sur les services de santé et les services sociaux[216] ne traite pas des services sociaux de façon détaillée, toute l'analyse étant consacrée au secteur de la santé. Il n'y a pratiquement aucune documentation secondaire sur les services sociaux dans le contexte de l'AGCS[217].

Sur un plan conceptuel, les services sociaux peuvent être définis comme englobant les programmes et les services gouvernementaux et autres destinés à aider les citoyens à satisfaire leurs besoins humains fondamentaux, y compris l'alimentation, le logement et un niveau minimal de sécurité financière. L'aide sociale et l'assurance-emploi sont habituellement considérées comme des services sociaux. Les garderies subventionnées, l'aide aux enfants, les services familiaux, les refuges pour femmes, le logement assisté et toute une gamme d'autres programmes offerts dans les provinces et les territoires au Canada entreraient aussi dans la définition des services sociaux. Ces services

---

[214] Document W/120, note 38 ci-dessus.

[215] Les parties pertinentes de la liste de classification W/120, *ibidem*, sont reproduites à l'appendice II de la présente étude. La CCP provisoire de l'ONU, note 38 ci-dessus, renferme une ventilation des services sociaux pour le code de classification 933.

[216] OMC, Conseil du commerce des services, *Services de santé et services sociaux : Note d'information du Secrétariat de l'OMC*, 1998 (S/C/W/50) [*Note de l'OMC sur les services de santé et les services sociaux*].

[217] L'une des rares exceptions est l'étude innovatrice récemment publiée par le Conseil canadien du développement social et le Centre canadien de politiques alternatives (*Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus).

font intervenir un large éventail de modes de prestation publics et privés, de financement gouvernemental et privé, ainsi que différents types de rapports réglementaires entre l'État et les prestateurs de services[218]. Devant cette diversité et l'absence de données sur les services sociaux, un examen de l'ensemble des services sociaux au Canada déborderait du cadre de la présente étude. Celle-ci se limite aux grands programmes sociaux suivants : l'Assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, la Sécurité de la vieillesse et les programmes d'aide sociale des provinces.

Prestation des services sociaux

Assurance-emploi

L'Assurance-emploi, comme on appelle l'assurance-chômage depuis 1996[219], est un programme fédéral administré conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi* (*Loi sur l'AE*) par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (*RHDCC*) directement dans ses bureaux partout au pays. RHDCC travaille en collaboration avec la Commission de l'assurance-emploi du Canada (*CAEC*), une entité publique qui relève de la responsabilité de RHDCC[220]. En vertu de la *Loi sur l'AE*, la CAEC est responsable de la surveillance et de la production d'une évaluation annuelle du programme, de l'examen et de l'approbation des politiques liées à l'administration du programme et de la gestion du processus d'appel. Elle joue aussi un rôle dans l'établissement annuel des taux de cotisation à l'assurance-emploi. Mais ce rôle a été suspendu pendant que l'on procède à un examen du mécanisme d'établissement des taux de cotisation.

---

[218] Voir *Jackson et Sanger*, *ibidem*, p. 14-78.

[219] Cette année-là, la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C., 1996, ch. 23, a abrogé et remplacé la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.RC., 1985, ch. U-1 [*Loi sur l'AE*]. La nouvelle loi a donné au programme fédéral un nouveau titre et une nouvelle structure de réglementation.

[220] La *Loi sur le ministère du Développement des Ressources humaines*, L.C., 1996, ch. 1 (*Loi sur le DRH*), a établi le ministère du Développement des Ressources humaines (le prédécesseur de RHDCC) et créé la Commission d'assurance-emploi du Canada.

Afin de recevoir des prestations régulières d'assurance-emploi, les travailleurs canadiens doivent satisfaire à certains critères d'admissibilité. Ces critères dépendent spécifiquement du taux de chômage qui prévaut dans la région du Canada où travaillait le demandeur. À l'heure actuelle, le nombre minimum d'heures de travail durant la période d'admissibilité[221] requis pour avoir accès aux prestations varie généralement entre 420 et 700 heures assurables; plus le taux de chômage est faible dans la région, plus est élevé le nombre d'heures de travail assurables exigé du demandeur[222]. Les nouveaux venus sur le marché de l'emploi et les personnes qui y reviennent doivent travailler un minimum de 910 heures pour être admissibles[223].

Le programme d'AE englobe un régime de prestations distinct pour les pêcheurs qui sont des travailleurs autonomes. Contrairement aux prestations régulières, l'admissibilité aux prestations de pêcheur est fondée sur les gains et non sur le nombre d'heures travaillées. En vertu de cette formule, les pêcheurs peuvent être admissibles aux prestations si leurs gains assurés provenant de la pêche atteignent au moins entre 2 500 dollars et 4 200 dollars, selon le taux de chômage qui prévaut dans la région. Pour les nouveaux venus et ceux qui font un retour à la population active, un minimum de 5 500 dollars en gains assurables provenant de la pêche est requis pour que ces personnes soient admissibles.

En outre, le programme d'AE comprend un régime de prestations spéciales qui permet aux personnes de quitter temporairement leur emploi si elles sont malades, enceintes ou prennent soin d'un nouveau-né ou d'un enfant récemment adopté. Depuis

---

[221] La période d'admissibilité est la plus brève de la période de 52 semaines précédant immédiatement la date du début de la demande de prestations et de la période écoulée depuis le début de la précédente demande de prestations d'assurance-emploi. Cependant, la période d'admissibilité peut être prolongée jusqu'à 104 semaines dans des circonstances particulières. Pour plus d'information, voir le site Web de RHDCC : www.HRSDC/gateways/nav-top/program/ei.shtml (consulté le 24 mars 2004).

[222] *Ibidem*.

[223] *Ibidem*.

le 4 janvier 2004, des prestations de compassion sont accessibles aux travailleurs qui doivent s'absenter temporairement de leur travail pour prodiguer des soins ou un soutien à un enfant, un parent ou un conjoint gravement malade. Le critère d'admissibilité aux prestations spéciales est 600 heures d'emploi assurables.

Le Régime de pensions du Canada

Le Régime de pensions du Canada (*RPC*) est un programme fédéral, public, contributif et basé sur les gains, administré par l'Agence du revenu du Canada (*ARC*) et RHDCC. En plus d'offrir des pensions de retraite aux Canadiens âgés, le programme comprend d'autres catégories de pensions, comme les pensions d'invalidité. La *Loi sur le Régime de pensions du Canada* énonce l'autorité législative à l'égard du programme et ses modalités administratives[224]. La partie I de la *Loi*, qui traite de l'obligation de verser des cotisations et du processus connexe, relève de la responsabilité du ministre du Revenu national, tandis que le reste de la *Loi*, qui décrit les prestations et l'administration du régime, relève de la responsabilité de RHDCC. À quelques exceptions près, toutes les personnes au Canada âgées de 18 ans mais de moins de 70 ans qui touchent un salaire doivent verser des cotisations au RPC.

Toutes les personnes de plus de 65 ans qui ont versé des cotisations au régime ont le droit de toucher une pension sans pénalité. L'accès à la pension, avec pénalité financière, est possible pour les personnes âgées de 60 à 64 ans, si le demandeur a cessé de travailler ou a des revenus peu élevés. La pension du RPC est fondée sur les cotisations annuelles moyennes du cotisant; les prestations versées sont censées représenter 25 p. 100 des cotisations de la personne (jusqu'à un maximum mensuel). Pour obtenir des prestations de retraire, une demande doit être présentée à un agent de programme de RHDCC. Une fois la demande déposée, le gouvernement fédéral, par l'entremise de RHDCC, envoie des chèques mensuels au bénéficiaire ou en dépose directement le montant dans son compte de banque.

[224] L.R.C., 1985, ch. C-8.

Les personnes atteintes d'une incapacité mentale ou physique sévère[225] et prolongée[226] peuvent être admissibles à une pension d'invalidité du RPC. Les prestations sont versées mensuellement au bénéficiaire invalide et à ses enfants à charge. Pour être admissible à une pension d'invalidité du RPC, la personne doit être âgée de moins de 65 ans, être invalide au sens de la loi et avoir versé des cotisations au RPC durant un nombre minimum d'années. De façon générale, la personne doit avoir versé des cotisations au RPC au cours de quatre des six années précédentes. Durant cette période, le demandeur doit avoir gagné au moins 10 p. 100 du maximum des gains ouvrant droit à pension chaque année.

Sécurité de la vieillesse

Le Programme de la sécurité de la vieillesse recouvre en fait trois programmes de base : la Pension de sécurité de la vieillesse (distincte du RPC), le Supplément de revenu garanti et l'Allocation aux survivants d'un conjoint décédé. Ces programmes sont administrés par la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu de RHDCC[227].

La Pension de sécurité de la vieillesse est une prestation mensuelle accessible à la plupart des Canadiens âgés de 65 ans et plus. Pour recevoir cette prestation, le demandeur doit satisfaire à des exigences de résidence mais il n'est pas nécessaire qu'il soit à la retraite. En fait, l'historique et la situation d'emploi du demandeur n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer son admissibilité. Pour être admissible, le demandeur doit être un citoyen canadien ou un résident légal du Canada et avoir vécu au Canada pendant au moins dix ans après

---

[225] La *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, *ibidem*, définit cela comme une situation qui empêche une personne d'occuper régulièrement un emploi quelconque.

[226] Définie dans la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, *ibidem*, comme une situation à long terme qui pourrait entraîner la mort de la personne.

[227] Pour une description plus détaillée de ces programmes et de leurs exigences, voir la section du site Web de RHDCC consacrée à la Sécurité de la vieillesse; sur le site de RHDCC : www.hrsdc.gc.ca/fr/gateways/individuals/cluster/category/ppr.shtml (consulté le 23 mars 2004).

avoir atteint l'âge de 18 ans. Le plein montant des prestations est accordé aux personnes ayant vécu au Canada pour des périodes totalisant au moins 40 ans depuis qu'elles ont atteint l'âge de 18 ans. Les personnes qui reçoivent une Pension de sécurité de la vieillesse doivent verser de l'impôt sur le revenu, au niveau fédéral et provincial, sur les montants reçus. Les pensionnés à revenu plus élevé remboursent ainsi une partie ou la totalité de leurs prestations par l'entremise du régime fiscal.

Le Supplément de revenu garanti est une prestation mensuelle versée aux résidents du Canada qui reçoivent une pension complète ou partielle de la Sécurité de la vieillesse et qui ont un revenu limité ou aucun revenu. Les bénéficiaires doivent présenter une nouvelle demande annuellement pour toucher la prestation. Celle-ci n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu et ne peut être versée aux personnes vivant à l'extérieur du Canada.

L'Allocation est une prestation mensuelle qui peut être demandée par les personnes dont le conjoint ou le conjoint de fait est décédé, ou dans certaines autres circonstances. Cette prestation vise à reconnaître la situation difficile dans laquelle se retrouvent de nombreuses personnes survivantes et les couples qui ne peuvent compter que sur la pension d'un seul des conjoints ou conjoints de fait. Une demande doit être présentée annuellement pour toucher cette prestation. Elle n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu et n'est pas versée aux personnes qui résident à l'extérieur du Canada.

Aide sociale (bien-être social)

Chaque province et territoire du Canada conçoit, finance, administre et assure la prestation de son propre programme d'aide sociale aux personnes à faible revenu. Les prestations sont versées par le ministère provincial ou territorial responsable. En outre, des programmes d'aide sociale pour les autochtones vivant sur des réserves sont administrés par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord. Dans tous les cas, les programmes d'aide sociale sont considérés comme des programmes de dernier recours, qui ne doivent être utilisés que lorsque toutes les autres sources de prestations ont été épuisées. Le nom, les modalités et le niveau des prestations offertes par ce programme varient d'une province

et d'un territoire à l'autre. Ainsi, en Alberta, le programme de bien-être social est appelé *Income Support* et fait partie du programme Alberta Works. En vertu de la *Income and Employment Supports Act* de la province[228], le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi finance et administre le programme. Par contre, le programme de bien-être social du Nunavut est appelé *Aide sociale* et est administré par le ministère de l'Éducation du territoire, conformément à la *Loi sur l'aide sociale*[229].

La plupart des provinces lient maintenant les prestations versées en vertu de ces programmes à une forme quelconque de participation à un programme de travail obligatoire, ou à la participation obligatoire à des activités visant à améliorer les perspectives d'emploi des bénéficiaires ou à des activités connexes. Dans tous les cas, les personnes frappées d'invalidité ou qui, pour une autre raison, sont incapables de participer à des activités de travail obligatoire peuvent quand même recevoir ces prestations. Les personnes qui sont capables de participer à de telles activités mais qui n'y participent pas perdent le droit de recevoir les prestations. Ces activités de travail obligatoire et d'amélioration des perspectives d'emploi sont administrées par les pouvoirs publics, et la plus grande partie du travail administratif est effectuée par des employés du gouvernement provincial ou territorial.

Financement des services sociaux

Assurance-emploi

L'assurance-emploi est financée directement par des retenues à la source, au taux de cotisation fixé par le gouvernement fédéral. Les employeurs et les employés doivent verser des cotisations au régime. Les retenues au titre de l'assurance-emploi sont

---

[228] S.A., 2003, ch. I-0.5. Le programme d'aide sociale de Terre-Neuve s'appelle *Income Support Program* et est administré par le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi de cette province, conformément à la *Social Assistance Act*, R.S.N.L., 1990, ch. S-17.

[229] L.R.T.N.O., 1988, ch. S-11. Un examen en profondeur de ce programme, réalisé en 2000, a donné lieu à quelques rapports gouvernementaux sur la forme que devrait prendre ce programme dans l'avenir. Des modifications graduelles sont actuellement apportées au programme.

prélevées sur les salaires de tous les employés. Les cotisations correspondent à un pourcentage des gains jusqu'à un maximum de 39 000 dollars l'an[230]. Les employeurs doivent verser des cotisations d'assurance-emploi pour chaque employé à un taux équivalant à 1,4 fois celui de l'employé. Les taux sont fixés « de manière à produire suffisamment de recettes au cours d'un cycle économique [pour couvrir les dépenses] »[231].

Régime de pensions du Canada

Tel que noté, presque toutes les personnes au Canada âgées de plus de 18 ans et de moins de 70 ans qui touchent un salaire doivent verser des cotisations au RPC. La cotisation est répartie à parts égales entre l'employeur et l'employé; les personnes qui travaillent pour leur propre compte doivent verser le plein montant de la cotisation. Le niveau de la cotisation de chaque personne dépend du salaire gagné. La cotisation n'est versée que sur les gains « ouvrant droit à pension »[232]. Toutes les cotisations vont au gouvernement fédéral, qui gère le régime de pensions, et sont investies dans des obligations provinciales, territoriales et fédérales, des placements à court terme et des actions. Toutes les prestations sont versées à même le régime. Les pensions des travailleurs devenus invalides sont aussi financées de cette façon, à même les cotisations des employés.

Sécurité de la vieillesse

Les trois programmes de base du Programme de la sécurité de la vieillesse sont financés entièrement à même les recettes fiscales générales du gouvernement fédéral.

---

[230] Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Assurance-emploi*; sur le site de RHDCC : www.hrsdc.gc.ca/fr/gateways/individuals/events/unemployment.shtml (consulté le 23 mars 2004).

[231] *Loi sur l'AE*, note 219 ci-dessus, art. 66, 66.1 et 66.2.

[232] Ce sont les gains qui se situent entre le niveau minimum, soit 3 500 dollars, et le niveau maximum, qui est rajusté en janvier de chaque année en fonction de l'augmentation du salaire moyen. Pour plus d'information, consultez le site de RHDCC, *Régime de pensions du Canada : Renseignements généraux* www.hrsdc.gc.ca/fr/gateways/topics/cpr-gxr.shtml (consulté le 24 mars 2004).

Aide sociale (bien-être)

Les provinces et les territoires financent leurs programmes d'aide sociale à même leurs recettes générales. Le gouvernement fédéral verse aussi des fonds aux provinces pour financer une partie de ces programmes de prestations dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Le gouvernement fédéral finance pleinement les programmes d'aide sociale pour les autochtones vivant dans des réserves.

Sommaire

Sur la base de ce qui précède, les programmes de services sociaux peuvent être décrits en termes généraux, comme dans le tableau suivant. Tel que noté, cette description ne tient pas compte de tous les aspects des services sociaux, mais seulement des principaux programmes mentionnés.

Le Financement et la Prestation des Services sociaux

Financement	**Prestation**
Assurance-emploi	
Public (cotisations des employés et des employeurs)	Publique
Régime de pensions du Canada et autres pensions fédérales spéciales	
Public (cotisations des prestataires de pension et des employeurs)	Publique
Sécurité de la vieillesse	
Public	Publique
Aide sociale	
Public	Publique

5. Comprendre l'exclusion pour les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »

a) Introduction

Tel qu'indiqué, l'AGCS ne s'applique pas aux services « fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » (l'« exclusion relative au pouvoir gouvernemental»). Cette expression est définie comme étant tout service qui « n'est fourni ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou des fournisseurs de services ». Dans la mesure où les services de santé et d'éducation et les services sociaux sont visés par cette exclusion, l'AGCS ne s'applique pas aux mesures qui les touchent.

Dans la présente section, les principes de l'interprétation des traités sont utilisés pour élaborer certains critères d'application de cette disposition. Puis, à la section 6, ces critères sont appliqués aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux, décrits précédemment à la section 4, pour établir dans quelle mesure ils sont assujettis à l'AGCS.

Relativement peu de cas de règlement des différends soumis à l'OMC ont interprété des aspects de l'accord sur les services[233]; en outre, aucune cause n'a porté sur la signification de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Néanmoins, en s'appuyant sur les travaux des comités du GATT qui ont rendu des décisions dans des causes antérieures, l'Organe d'appel et les groupes spéciaux de l'OMC ont élaboré une approche générale à l'interprétation des obligations imposées par l'OMC. Dans les cas traitant de l'AGCS entendus jusqu'ici, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont appliqué cette approche à l'interprétation des dispositions de l'accord. La même approche s'appliquerait à l'interprétation de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental si elle devait être soumise à l'examen d'un groupe spécial. Par conséquent, c'est l'approche que nous avons retenue dans la présente étude.

Certains pourraient soutenir qu'un examen de l'AGCS fondé uniquement sur la façon dont les obligations pourraient être interprétées par un groupe spécial de règlement des différends ou l'Organe d'appel est indûment étroit et légaliste, et ne tient pas compte de l'incidence réelle de l'accord. Certes, l'AGCS a des effets qui vont au-delà de l'impact des décisions de l'OMC dans les cas de règlement des différends. L'interprétation que feront les gouvernements de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental guidera la façon dont ils élaboreront leurs lois et politiques dans les domaines visés par l'AGCS, dans un effort sincère pour respecter leurs obligations.

Par ailleurs, toutes les mesures qui pourraient être incompatibles avec l'AGCS ne feront pas nécessairement l'objet d'une contestation dans le cadre du processus de règlement des différends. En élaborant une mesure dont la compatibilité avec

[233] Voir la note 70 ci-dessus.

l'AGCS est incertaine, les responsables des politiques au Canada doivent donc tenir compte non seulement de ce qu'un groupe spécial ou l'Organe d'appel pourrait décider s'il y avait contestation, mais aussi du risque qu'un autre Membre de l'OMC entreprenne une telle contestation, un calcul qui requiert une évaluation attentive des intérêts politiques et commerciaux en jeu, au pays comme à l'étranger.

Néanmoins, l'accent mis dans cette étude sur l'approche qu'adopterait un groupe spécial de règlement des différends de l'OMC peut se justifier en invoquant de nombreux motifs. Premièrement, la seule interprétation définitive de ce que les obligations prévues à l'AGCS pourraient imposer au Canada dans un contexte particulier serait celle faite par un groupe spécial de règlement des différends ou par l'Organe d'appel. En d'autres termes, les mesures gouvernementales doivent toujours être élaborées en tenant compte de la façon dont un groupe spécial ou l'Organe d'appel réagirait si ces mesures étaient contestées. Deuxièmement, toute analyse visant à évaluer l'incidence pratique d'une obligation au-delà de ce qu'un groupe spécial ou l'Organe d'appel pourrait décider doit être intimement liée au contexte politique et économique particulier qui entoure une mesure gouvernementale. Une telle approche ne peut être appliquée dans une étude générale comme celle-ci[234]. Troisièmement, il y a une certaine cohérence analytique dans la façon dont les groupes spéciaux chargés de régler les différends et l'Organe d'appel mènent leurs travaux, ce qui permet de faire des prédictions relativement fiables quant à la façon dont ils interpréteront les dispositions des accords de l'OMC.

b) Approche générale en matière d'interprétation

Conformément à l'article 3.2 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends de l'OMC, l'objet du système de règlement des différends est de « clarifier les dispositions actuelles des [accords de l'OMC]

---

[234] Cela ne veut pas dire qu'une telle analyse ne serait pas utile ou importante. Pour un exemple d'analyse de ce genre, voir *Rapport du CCPA sur la santé*, note 111 ci-dessus.

conformément aux règles habituelles d'interprétation du droit public international ». Les règles d'interprétation énoncées dans la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (*Convention de Vienne*) sont acceptées comme codification du droit international coutumier et la convention a été uniformément reconnue par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC comme point de départ pour l'interprétation des dispositions des accords de l'OMC[235]. L'article 31(1) de la *Convention* exige, en partie, qu'un traité soit interprété

> de bonne foi, conformément à la signification que l'on donne habituellement aux termes du traité dans leur contexte, à la lumière de son objet et de sa finalité.

La *Convention de Vienne* définit ensuite le contexte comme étant le texte, son préambule et ses annexes, ainsi que tout

- accord ayant trait au traité intervenu entre toutes les parties en rapport avec la conclusion du traité;
- instrument élaboré par une ou plusieurs parties en rapport avec la conclusion du traité et accepté par les autres parties comme instrument lié au traité.

Dans le cas de l'AGCS, le traité consiste en l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, dont l'AGCS et tous les autres accords de l'OMC font partie intégrante[236].

---

[235] Exécuté à Vienne, le 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331, entré en vigueur le 27 janvier 1980, réimprimé dans *I.L.M.* vol. 8 (1969) p. 679 [*Convention de Vienne*]. Le Canada est partie à ce traité et il est accepté comme énoncé uniforme du droit international coutumier par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC. L'Organe d'appel de l'OMC a accepté que l'approche en matière d'interprétation des obligations de l'OMC soit celle incorporée à la *Convention de Vienne* ; *É.-U. – Essence*, note 51 ci-dessus; *Japon – Impôts sur les boissons alcooliques (Plainte déposée par les Communautés européennes, le Canada et les États-Unis)*, 1996; doc. de l'OMC WT/DS8, 10, 11/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1995 (consulté le 3 juin 2003) [*Japon – Alcool*]. Voir, de façon générale, M. Lennard, « Navigating by the Stars: Interpreting the WTO Agreements », *Journal of International Economics Law*, vol. 5 (2002), p. 17 [*Lennard*], p. 17-18.

[236] *États-Unis – Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan (Plainte déposée par le Pakistan)*, 2001;

En plus du contexte, la *Convention de Vienne* oblige à tenir compte des éléments suivants :

- tout accord subséquent entre les parties concernant l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
- toute pratique subséquente dans l'application du traité qui établit l'accord des parties en ce qui a trait à son application[237];
- toute règle pertinente du droit international applicable aux relations entre les parties.

En appliquant cette approche en pratique, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC ont d'abord cherché à déterminer la signification habituelle des termes employés. Toute interprétation où l'on chercherait à deviner l'intention subjective des parties[238] ou l'objet et la fin véritables du traité dans son ensemble a été rejetée[239]. La *Convention de Vienne* établit elle-

---

doc. de l'OMC WT/DS192/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2000 (consulté le 3 juin 2003).

[237] Les références à des accords et des pratiques subséquents ont été interprétées comme étant des accords et des pratiques parmi l'ensemble des Membres de l'OMC (*É.-U. – Thon*, note 58 ci-dessus). Certains observateurs ont affirmé que cette interprétation était inexacte : voir, par exemple, P. Mavroidis, et D. Palmeter, « The WTO Legal System: Sources of Law », *American Journal of International Law*, vol. 92 (1998), p. 398 [*Mavroidis et Palmeter*], p. 410-412. D'autres acceptent cette interprétation; voir, par exemple, *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 34-35.

[238] Cette approche a été rejetée dans la cause *Communautés européennes – Classification douanière de certains matériels informatiques (Plainte déposée par les États-Unis)*, 1998; doc. de l'OMC WT/DS62, 67, 68/AB/R (Rapport de l'Organe d'appel); sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996 (consulté le 25 novembre 2003) [*UE – Matériels informatiques*], discuté dans P. Maki, « Interpreting GATT Using the Vienna Convention on the Law of Treaties: A Method to Increase the Legitimacy of the DSU System », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 9 (2000), p. 343 [*Maki*].

[239] Cette approche, parfois appelée « approche téléologique », a été rejetée par l'Organe d'appel dans la cause *Japon – Alcool*, note 235 ci-dessus. Dans la cause *É.-U. – Crevettes*, note 59 ci-dessus, l'Organe d'appel a expressément indiqué qu'il y avait place pour une telle approche, bien qu'il ait

même une exception à cette règle : lorsqu'il est démontré que les parties avaient l'intention d'accorder une signification spéciale à une disposition, cette signification spéciale doit être retenue. Par souci de certitude, la signification habituelle des termes employés doit être déterminée au moment où le traité est conclu[240]. Cependant, l'Organe d'appel a aussi reconnu que certaines obligations ont un caractère évolutif et doivent être interprétées à la lumière des circonstances qui prévalent au moment où se pose la question. Une approche évolutive a été appliquée, par exemple, en déterminant la signification de l'exception aux obligations générales du GATT pour les mesures visant à protéger des « ressources naturelles épuisables » tel que prévu à l'article XX du GATT[241].

Afin de confirmer la signification qui découle de cette approche en matière d'interprétation ou de déterminer cette signification si l'approche en question donne un résultat ambigu, obscur, ou même manifestement absurde ou non raisonnable, la *Convention de Vienne* permet de recourir à des moyens supplémentaires d'interprétation, y compris le travail préparatoire au traité et les circonstances dans lesquelles est survenue sa conclusion[242]. Récemment, l'OMC a publié l'*Index analytique*

---

aussi insisté sur l'importance de débuter par le texte lui-même et d'essayer d'interpréter son objet et sa finalité à partir des termes employés. L'approche appliquée en réalité à la cause peut être interprétée comme compatible avec l'approche axée sur les textes, imposée par la *Convention de Vienne*; note 235 ci-dessus. Voir *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 28. Cette interprétation n'est pas partagée par tous les observateurs : voir, par exemple, J. Trachtman, « The Domain of WTO Dispute Resolution », *Harvard International Law Journal*, vol. 40 (1999), p. 333, à la p. 360.

[240] L'un des objets déclarés de cette approche est d'accroître la certitude des règles de l'OMC. Voir *Lennard*, *ibidem*, p. 39.

[241] *É.-U. – Crevettes*, note 59 ci-dessus. Cette approche en matière d'interprétation est examinée dans *Lennard*, *ibidem*, p. 75-76. Les exceptions générales du GATT sont examinées ci-dessus aux notes 50 à 59 et dans le texte d'accompagnement.

[242] *Convention de Vienne*, note 235 ci-dessus, art. 32. Des moyens supplémentaires d'interprétation ont souvent été invoqués dans des causes entendues devant l'OMC et le GATT. Voir *Lennard*, *ibidem*, p. 47.

de l'OMC, qui peut être considéré comme une source de référence à ces autres moyens d'interprétation[243].

Dans le système de l'OMC, les décisions antérieures dans lesquelles des obligations de l'OMC ont été interprétées dans une procédure de règlement des différends occupent une place centrale pour prédire comment une disposition sera interprétée. Les décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ne lient pas les décisions futures des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel. Néanmoins, dans le but d'assurer une certitude et une prévisibilité plus grandes quant à l'incidence des obligations de l'OMC, la pratique consiste à accorder un degré élevé d'influence à l'analyse et aux conclusions des décisions antérieures[244]. De fait, les groupes spéciaux respectent leurs décisions respectives et celles de l'Organe d'appel et ils risquent d'être désavoués par l'Organe d'appel s'ils ne le font pas. La portée de l'article I.3 n'a toutefois pas été prise en considération dans un petit nombre de causes portant sur des dispositions de l'accord sur les services quoique, comme nous l'avons déjà noté, certaines décisions aient tenu compte d'autres dispositions de l'AGCS pertinentes à la présente étude[245].

D'autres sources d'interprétation reconnues dans d'autres contextes ont eu peu d'impact sur les groupes spéciaux de l'OMC. Les travaux publiés par des juristes ne sont que rare-

---

[243] *INDEX ANALYTIQUE DE L'OMC, GUIDE DES RÈGLES ET PRATIQUES DE L'OMC*, Genève, OMC, 2003. Une autre source pertinente pourrait être l'*Historique des négociations du Cycle d'Uruguay*, note 77 ci-dessus. L'Index analytique du GATT, qui traite de la négociation de l'Accord original du GATT, a été invoqué dans certains cas de règlement de différends.

[244] A.T.L. Chua, « Precedent and Principles of WTO Panel Jurisprudence », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 16 (1998), p. 171; R. Bhala et D.A. Gantz, « WTO Case Law Review 2001 », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 19 (2002), p. 456, à la p. 498; et Mavroidis et Palmeter, note 237 ci-dessus, p. 400. L'article 3.2 du Mémorandum sur le règlement des différends, note 66 ci-dessus, stipule que le rôle central du système de règlement des différends est d'« offrir la sécurité et la prévisibilité au système de commerce multilatéral ».

[245] Voir la liste des causes de l'OMC où sont intervenues des dispositions de l'AGCS, note 70 ci-dessus.

ment cités[246]. Bien que certains analystes aient affirmé que les travaux des juristes soient une source d'interprétation supplémentaire appropriée[247], il n'y a aucune base explicite dans la *Convention de Vienne* pour s'appuyer sur de tels écrits[248].

Les déclarations du Secrétariat de l'OMC, du président du Conseil du commerce des services et des présidents des autres organes de l'OMC ont été citées par certains commentateurs qui cherchaient à comprendre la signification de dispositions particulières de l'AGCS, dont l'article I.3(b) et (c)[249]. En règle générale, ces déclarations ne font pas autorité dans l'optique d'un groupe spécial de règlement des différends ou de l'Organe d'appel de l'OMC : ni le Secrétariat ni le président d'un organe de l'OMC n'est « partie » à l'OMC, de sorte que leurs déclarations ne peuvent être considérées comme une « pratique subséquente » dans l'application du traité; les responsables du Secrétariat ou les présidents des organes de l'OMC n'ont pas non plus le mandat d'interpréter l'AGCS, contrairement aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel de l'OMC[250]. Cela dit, ces déclarations peuvent être vues comme des moyens supplémentaires d'interprétation dans certaines circonstances — par exemple si les règles générales d'interprétation mènent à une interprétation

---

[246] *Mavroidis et Palmeter*, note 237 ci-dessus, p. 407.

[247] Voir, par exemple, *Mavroidis et Palmeter*, *ibidem*, p. 398-399, qui affirment que l'on peut invoquer toutes les sources de droit mentionnées à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice, y compris les déclarations des publicistes les plus qualifiés.

[248] C'est l'opinion de *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 72-75.

[249] Voir, par exemple, *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 24-29; *Grieshaber-Otto et Sinclair*, note 16 ci-dessus, p. 17-25; et *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 81-86.

[250] En vertu de l'article IX de l'Accord de l'OMC, la Conférence ministérielle et le Conseil général de l'OMC, qui sont tous les deux composés de représentants de tous les Membres de l'OMC, ont le pouvoir exclusif d'adopter des interprétations de l'AGCS. En ce qui a trait à l'interprétation de l'AGCS, l'article IX.2 stipule que la Conférence et le Conseil exerceront leur pouvoir sur la base d'une recommandation du Conseil du commerce des services et que les décisions relatives à l'adoption d'une interprétation requièrent l'approbation des trois quarts des Membres. Aucune interprétation de l'AGCS n'a été adoptée de cette façon.

ambiguë, obscure ou absurde. Dans la même veine, si l'on jugeait que ces déclarations reflètent un accord subséquent entre les Membres sur l'interprétation du traité ou démontrent l'intention de tous les Membres de donner une signification spéciale à un terme au moment de la conclusion de l'AGCS, ces déclarations seraient directement pertinentes à l'interprétation des dispositions visées de l'accord[251]. Aucune déclaration au sujet de l'article I.3 de l'AGCS n'est censée traduire une telle entente ou intention en ce qui a trait à la signification de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Néanmoins, dans la mesure où ces déclarations jettent un éclairage sur la signification que l'on pourrait donner à cette exclusion, ou traduisent la compréhension pratique qu'ont les Membres de l'accord, elles pourraient avoir une application pratique.

Les déclarations des Membres eux-mêmes en ce qui a trait à la signification de certaines dispositions ont été considérées pertinentes à l'interprétation des obligations d'un Membre dans des circonstances limitées par des groupes spéciaux de règlement des différends. Dans la cause *États-Unis – Articles 301-310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur*, les déclarations faites lors des audiences du groupe spécial par des personnes ayant l'autorité d'engager l'État et ayant l'intention de le faire ont été jugées pertinentes[252]. Il est clair, toutefois, que les déclarations au sujet d'une interprétation subjective du traité de la part d'un Membre ne seront pas utilisées en remplacement d'une analyse textuelle[253].

---

[251] M. Krajewski, *PUBLIC SERVICES AND THE SCOPE OF THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES*, Genève, Centre pour le développement du droit international de l'environnement, 2001, p. 15 [*Krajewski*]. Cet auteur a abordé la même question dans « Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework », *Journal of International Economics Law* (2003), p. 341 [*Krajewski, Mapping*].

[252] *États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur (Plainte déposée par les Communautés européennes)*, 2000; doc. de l'OMC WT/DS152/R (Rapport du Groupe spécial); sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998 (consulté le 3 juin 2003), par. 7.121 à 7.126.

[253] Dans la cause *UE – Matériels informatiques*, note 238 ci-dessus, l'Organe d'appel a refusé d'adopter une interprétation de l'expression « maté-

À cet égard, l'une des déclarations des Membres à laquelle divers commentateurs ont fait référence est la déclaration conjointe de l'Union européenne, de la Hongrie, de la Pologne et de la République slovaque à l'effet que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental était « similaire » à l'article 55 du Traité de Rome, qui crée une exception pour certaines dispositions du traité relatives à l'investissement en rapport avec les « activités auxquelles l'État est lié, même occasionnellement, dans l'exercice de son pouvoir officiel »[254]. Cependant, cette déclaration n'est pas un accord subséquent entre des Membres de l'OMC et, à tout événement, elle n'a qu'une utilité marginale puisque la Cour européenne de justice a établi clairement que l'article 55 devait être interprété étroitement comme une exception; enfin, comme il ressort de l'analyse qui suit, il ne s'agit pas d'une approche qui convient à l'interprétation de l'article I.3(b) et (c)[255].

Nonobstant leur pertinence en droit aux fins d'interprétation, les déclarations du Secrétariat de l'OMC, des

---

riel de traitement automatique des données » sur laquelle le R.-U. s'était basé dans ses négociations avec les États-Unis, même devant l'argument présenté par les États-Unis à l'effet que la signification donnée à cette expression durant les négociations avait influencé ses attentes. L'Organe d'appel a statué que les intérêts qu'ont tous les Membres à pouvoir se fier au texte d'un accord signifiaient que l'interprétation devait reposer sur le texte seul. Voir *Maki*, note 238 ci-dessus, p. 354-356; et *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 72-73. Certains termes utilisés par des Membres dans leur liste nationale d'engagements pour décrire les restrictions à leurs obligations en matière de services publics n'offrent aucune indication claire quant à la signification de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, mais ils pourraient être invoqués parce que les listes des Membres font partie intégrante de l'AGCS (AGCS, art. XX.3). Voir *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 354-355.

[254] Communication conjointe de l'Union européenne, de la Hongrie, de la Pologne et de la République slovaque au Comité sur les accords commerciaux régionaux (WT/REG50/2/Add.3, 19 mai 1999). Cette communication est citée, par exemple, dans *Krajewski*, note 251 ci-dessus, p. 9; dans *Grieshaber-Otto et Sinclair*, note 16 ci-dessus, p. 20; dans *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 28; et dans Gouvernement de la Colombie-Britannique, ministère de l'Emploi et de l'Investissement, « GATS and Public Service Systems », Victoria (C.-B.), Queen's Printer, 2001 [*Document de discussion de la C.-B.*], p. 6.

[255] La jurisprudence de la Cour est mentionnée dans la Communication.

autres organes de l'OMC et des Membres individuels offrent peu d'orientation utile quant à l'approche qu'il convient d'adopter pour interpréter l'article I.3(b) et (c) de l'AGCS. Elles sont imprécises et contradictoires ou reprennent tout simplement les dispositions de l'AGCS[256]. La seule conclusion que l'on puisse tirer d'un examen de ces déclarations est que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental se prête à tout un éventail d'interprétations possibles. Des points de vue divergents peuvent traduire le fait que les Membres de l'OMC ont rédigé cette disposition en termes généraux pour s'assurer qu'elle puisse exclure de l'application de l'AGCS divers types de programmes gouvernementaux. L'absence de toute contestation d'une mesure liée à la santé, à l'éducation ou aux services sociaux dans le cadre de la procédure de règlement des différends depuis l'entrée en vigueur de l'AGCS le 1er janvier 1995 semble valider cette perspective. De même, en dépit de leurs divergences, les Membres de l'OMC n'ont pas demandé de clarification de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental[257]. Néanmoins, ces déclarations montrent aussi qu'il subsiste une grande part d'incertitude quant à l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental dans certaines circonstances particulières.

Une dernière question d'interprétation générale est de savoir s'il faut traiter l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental comme une exception. Tel que noté précédemment, certains groupes spéciaux chargés de régler des différends ont déterminé que les exceptions générales figurant dans le GATT devaient être interprétées de façon étroite et que le fardeau de prouver que la mesure gouvernementale en cause correspond à une exception revient au Membre dont la mesure est contes-

---

[256] Krajewski arrive à cette conclusion sur la base d'un examen détaillé des déclarations du Secrétariat et des Membres (voir *Krajewski*, note 251 ci-dessus, et *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 347). Dans la même veine, voir aussi *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, qui analysent les déclarations de l'OMC et du gouvernement canadien.

[257] D'autres ont exigé une clarification. Voir, par exemple, *Krajewski, ibidem*, et *Grieshaber-Otto et Sanger, ibidem*.

tée[258]. Récemment, l'Organe d'appel a remis en question le bien-fondé d'appliquer une règle d'interprétation spéciale exigeant une interprétation étroite des exceptions[259]. Quelle que soit la validité de la règle d'interprétation selon laquelle les exceptions devraient être interprétées étroitement, elle n'a aucune application dans l'interprétation de cette disposition[260]. L'article I.3(b) de l'AGCS n'est pas une exception, mais plutôt une disposition qui définit la portée de l'application de l'accord. En plaçant l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental sous la définition de la portée de l'AGCS, les rédacteurs du document ont signalé que le fait qu'une mesure soit exclue en vertu de l'article I.3(b) constituait une question préjudicielle. Comme elle fait partie de la disposition relative à la portée de l'accord, l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental représente un élément fondamental de l'entente négociée entre les Membres de l'OMC en regard de leurs obligations, plutôt qu'une restriction visant des obligations qu'ils ont prises par ailleurs. Il faut d'abord déterminer si une mesure est visée par l'accord avant de pouvoir se prononcer sur sa compatibilité avec l'accord[261].

---

[258] Voir les notes 50 à 59 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

[259] *Ibidem* et notes 52 et 53 ci-dessus.

[260] Ce point de vue est adopté par, entre autres, J.R. Johnson, *QUELLE SERA L'INCIDENCE DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX SUR LES SOINS DE SANTÉ AU CANADA*, Document de discussion n° 22, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002 [*Johnson*]. D'autres ont affirmé qu'il convenait d'envisager cette disposition comme une exception et, partant, de lui donner une interprétation étroite; voir, par exemple, *Grieshaber-Otto et Sinclair*, note 16 ci-dessus, et *Sanger*, note 5 ci-dessus. On affirme aussi que ce point de vue a été exprimé à une rencontre du Conseil du commerce des services (*Conseil du commerce des services, rapport de la réunion tenue le 14 octobre 1998*, S/C/M/30, p. 8). Se basant sur divers autres facteurs, Krajewski arrive à la conclusion que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental sera interprétée de façon étroite (*Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 358).

[261] Dans *Canada – Pacte de l'automobile*, note 70 ci-dessus, l'Organe d'appel a déterminé que la « structure et la logique de l'article I.1 » exigeaient que l'on détermine d'abord si une mesure donnée était visée par l'AGCS avant que l'on puisse se prononcer sur sa compatibilité avec l'accord (par. 151, 152 et 155). Bien que cet aspect de la décision ait trait à l'article I.1, on peut faire valoir que la même approche devrait être adoptée pour le reste de l'article I.

c) Quels sont les critères particuliers guidant l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental?

Introduction

Dans le contexte de l'approche élaborée ici en matière d'interprétation, que signifie en termes généraux l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental? Il y a peu de faits sur lesquels on puisse s'appuyer pour en arriver à une compréhension de cette disposition. Seuls quelques commentateurs ont tenté d'en faire un exposé un tant soit peu systématique[262]. Aucun groupe spécial de l'OMC ne s'est prononcé sur sa portée et il y a peu à tirer des travaux préparatoires de l'AGCS[263]. Par conséquent, l'analyse qui suit est avant tout une analyse textuelle reposant sur l'approche élaborée dans la section précédente. Puisque la disposition n'a pas été interprétée par un groupe spécial de l'OMC, l'interprétation proposée dans ce qui suit a forcément un caractère conjectural.

La structure de l'article I.3(b) et (c) indique que l'interprétation de la disposition passe par l'application de deux critères distincts :

- premièrement, le service ne doit pas être fourni sur une base commerciale, et
- deuxièmement, le service ne doit pas être fourni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services.

---

[262] Krajewski, note 251 ci-dessus; *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus; D. Luff, « Regulation of Health Services and International Trade Law », document présenté à une rencontre d'experts sur les services de l'OCDE et de la Banque mondiale, tenue à l'OCDE, Paris, les 4 et 5 mars 2002 [*Luff*] (publié dans *DOMESTIC REGULATION AND SERVICES TRADE LIBERALIZATION*, A. Mattoo et P. Sauvé (éds.), Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford, 2003 [*Luff, Domestic Regulation*]; et Document de discussion du gouvernement de la Colombie-Britannique, note 254 ci-dessus.

[263] Voir *Krajewski, ibidem*, p. 16 et 17. Dans *Krajewski, Mapping, ibidem*, l'auteur affirme que le directeur de la Division du commerce des services du Secrétariat du GATT lors des négociations du Cycle d'Uruguay, David Hartridge, avait affirmé que le libellé de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental provenait des négociateurs de l'Union européenne (p. 363).

Services non fournis sur une base commerciale

Introduction

Les critères précis qui permettent de déterminer que des services ne sont pas fournis sur une base commerciale sont loin d'être évidents. Dans les sections suivantes, nous avons élaboré quelques critères possibles. Une conclusion qui ressort de notre analyse est que la fourniture d'un service sans but lucratif est un indicateur utile des circonstances dans lesquelles le service ne serait pas offert sur une base commerciale. Étant donné la référence faite au terme « gouvernemental » dans la disposition créant l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, on peut affirmer qu'il doit y avoir une certaine participation du gouvernement dans la prestation d'un service pour que celui soit visé par l'exclusion.

Exploitation à but non lucratif

Dans la plupart des dictionnaires, le terme « commercial »[264] signifie « qui a trait au commerce », ce qui veut dire l'échange de biens ou de services pour de l'argent[265]. On peut affirmer que ces définitions supposent implicitement que les services fournis sur une base commerciale doivent être vendus dans le but de réaliser un bénéfice; certaines définitions que l'on trouve dans des dictionnaires font expressément référence à la recherche d'un bénéfice[266]. À cette fin, le bénéfice peut être défini comme étant

---

[264] Sur le site de l'*Oxford English Dictionary* www.oed.com (consulté le 12 mai 2003) [*OED en direct*], le terme *commercial* est défini comme étant « lié ou participant au commerce, ou ayant un rapport avec celui-ci; recherchant un rendement financier » tandis que *commerce* signifie « l'échange de marchandises ou de services [...], acheter et vendre ».

[265] Voir les définitions de *commercial* et de *commerce* sur le site de l'OED, *ibidem*, dans le *BLACK'S LAW DICTIONARY*, 7e éd., B.A. Garner (éd.), St. Paul, West, 1999 [*Black's*], et dans D.A. Dukelow, *THE DICTIONARY OF CANADIAN LAW*, 3e éd., Scarborough, Thomson, 2002 [*The Dictionary of Canadian Law*]. Les définitions des dictionnaires sont couramment invoquées par les groupes spéciaux de règlement des différends dans l'interprétation des accords de l'OMC (voir, par exemple, *Corée – Bœuf*, note 54 ci-dessus).

[266] Voir la définition de *commercial* (participant au commerce, commerçant ou ayant trait au commerce; considéré comme une simple question d'affaires, recherchant un bénéfice financier), celle de *à des fins commerciales*

l'échange de services à un prix qui dépasse le coût de production ou de fourniture du service[267]. La fourniture d'un service aux fins de réaliser un bénéfice pourrait être une condition de la fourniture d'un service « sur une base commerciale ». Cependant, la réalisation d'un bénéfice réel peut ne pas être jugée nécessaire. Les périodes durant lesquelles aucun bénéfice n'est réalisé à cause d'une mauvaise conjoncture économique ne devraient pas changer la nature essentiellement commerciale des activités d'un fournisseur de services. Aussi longtemps que le fournisseur a vraiment l'intention de réaliser un bénéfice, la fourniture aura un caractère commercial, même si, en fait, il ne réalise aucun bénéfice. Les ventes de services à un prix inférieur à leur coût en vue d'attirer des clients pourraient être aussi s'effectuer sur une base commerciale si ces ventes visent à accroître les bénéfices à plus long terme[268]. Une telle interprétation mène à la conclusion quelque peu inusitée que la portée de l'AGCS serait définie en fonction des intentions des fournisseurs de services. Certains com-

---

(utilisé en rapport avec le commerce, les affaires, une profession, la fabrication ou une entreprise en vue de réaliser un bénéfice) et celle d'*entreprise commerciale* (entreprise individuelle, société en nom collectif, coopérative ou société dont l'objet est de réaliser un gain), dans *The Canadian Law Dictionary*, *ibidem*. Voir aussi *Document de discussion de la C.-B.*, note 254 ci-dessus, p. 6.

[267] Il n'y a pas de définition comptable universellement acceptée du terme *bénéfices*. Ce qui entre dans les recettes et les coûts et qui permet de déterminer s'il y a ou non un bénéfice s'avère complexe dans certaines situations. Lorsque des fournisseurs de services reçoivent des subventions de l'État, par exemple, celles-ci ont pour effet de réduire leurs coûts, ce qui hausse leurs bénéfices. La notion fondamentale de *bénéfices* proposée ci-dessus est conforme à la définition de « bénéfices » que l'on retrouve sur le site de l'OED, note 264 ci-dessus, soit le revenu imposable tiré d'une entreprise aux fins de l'impôt sur le revenu et le résultat net à des fins comptables (voir ICCA, *MANUEL DE L'ICCA*, Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2003 [*Manuel de l'ICCA*].

[268] Il existe une abondante documentation sur les activités liées à la détermination des prix, y compris les circonstances dans lesquelles la fixation du prix en deçà d'une mesure quelconque du coût est une stratégie rationnelle pour réaliser des bénéfices à plus long terme. Voir, de façon générale, M. Trebilcock, R. Winter, R. Collins et E. Iacobucci, *THE LAW AND ECONOMICS OF CANADIAN COMPETITION POLICY*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, ch. 6 et 7.

mentateurs ont rejeté la notion selon laquelle la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental devrait dépendre de l'intention subjective des fournisseurs[269]. Cependant, on pourrait déterminer sur une base objective s'il y a intention lucrative. Dans divers contextes du droit national, l'intention de réaliser un bénéfice est déterminée sur une base objective par les tribunaux[270]. De façon similaire, l'évaluation de l'intention de réaliser un bénéfice pourrait être faite par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC[271]. La fourniture d'un service sur une base lucrative, déterminée objectivement, serait l'un des critères que l'on pourrait appliquer pour établir si un service est fourni sur une base commerciale.

Il est possible qu'on ne puisse invoquer uniquement des définitions tirées de dictionnaires pour soutenir que la réalisation d'un bénéfice ou l'intention de réaliser un bénéfice est nécessaire aux fins d'établir qu'un service est offert sur une base commerciale[272]. Toutes les définitions du terme *commercial* font

---

[269] Voir, par exemple, *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 15.

[270] L'article 2 de la *Loi sur les sociétés en nom collectif* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.5, par exemple, définit une société en nom collectif comme « toute relation entre deux ou plusieurs personnes en vue de réaliser un bénéfice ». Les tribunaux sont régulièrement appelés à déterminer si une entreprise est exploitée en vue de réaliser un bénéfice. Voir, par exemple, *Sprire Freezers Ltd.* c. *La Reine* (2001), 196 D.L.R. (4e) 210 (C.S.C.).

[271] Dans *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, l'auteur affirme que le critère est de savoir si le « but » visé est de réaliser des bénéfices (p. 351). D'autres ont soutenu que seules les activités à but lucratif sont visées par l'AGCS (voir, par exemple, *Sauvé*, note 179 ci-dessus, p. 3). Alors qu'il était directeur du Commerce des services au Secrétariat de l'OMC, David Hartridge a fait valoir que le critère « non offert sur une base commerciale » devrait être interprété comme équivalent à « sans but lucratif » (D. Hartridge, Conférence de l'Union européenne sur les services consacrés à l'AGCS 2000, 27 novembre 2000). L'AGCS ne fait pas de distinction explicite entre les services fournis à but non lucratif et ceux fournis à but lucratif. L'expression « personne morale » est définie comme « toute entité juridique dûment constituée, [...] à des fins lucratives ou non ... » (AGCS, art. XXVII(l)).

[272] C'est la conclusion à laquelle en arrive *Krajewski*, note 252 ci-dessus, p. 10, qui affirme que cela dépendra des circonstances de chaque cas, ainsi que *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 16-17.

référence à la recherche d'un bénéfice. Néanmoins, dans la plupart des cas, il serait difficile de conclure que la fourniture d'un service sans but lucratif se fait néanmoins sur une base commerciale. Un fournisseur est organisé pour fournir des services à but non lucratif lorsque l'objectif qu'il vise n'est pas de réaliser un bénéfice financier privé pour un propriétaire individuel ou une société, ou d'autres contributeurs de ressources participant à la fourniture du service en encaissant des recettes supérieures aux coûts engagés mais, plutôt, de promouvoir ou de viser une autre fin[273]. Une fin non lucrative engloberait, par exemple, l'avancement de l'éducation, la lutte contre la pauvreté ou la souffrance, ou encore la promotion d'une autre cause communautaire[274]. Un tel fournisseur n'offrirait pas un service sur une base commerciale si ses activités visaient exclusivement à atteindre cette fin non lucrative. Afin d'établir si ces critères ont été respectés dans le cas des activités d'un fournisseur de services donné, il faudrait évaluer comment se déroulent ses activités en pratique. Le fournisseur devrait encaisser des recettes à un niveau juste suffisant pour couvrir les coûts de la prestation de ses services à but non lucratif.

En vue de déterminer la nature de la prestation des services, il pourrait être utile d'examiner les documents constitutifs de l'organisation pour voir s'ils obligent celle-ci à offrir ses services dans un but autre que celui de réaliser un bénéfice. Il se pourrait aussi qu'un fournisseur à but lucratif offre un service dans un but non lucratif et que l'on juge que ce service n'est pas

---

[273] Cette interprétation est compatible avec la définition d'*organismes à but non lucratif* employée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (voir *Manuel de l'ICCA*, note 267 ci-dessus, art. 4400.02) et les critères appliqués par l'Agence du revenu du Canada pour déterminer si une entité est un organisme à but non lucratif aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Bulletin d'interprétation IT-496R, *ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF*, 2001 [*ARC, Bulletin sur les organismes à but non lucratif*].

[274] Voir l'analyse de la jurisprudence anglaise et canadienne qui accepte ces fins comme étant de nature caritative dans D.J. Bourgeois, *THE LAW OF CHARITABLE AND NOT-FOR-PROFIT ORGANIZATIONS*, 3e éd., Toronto, Butterworths, 2002 [*Bourgeois*], p. 9-29.

fourni sur une base commerciale[275]. Le plus souvent, toutefois, les services à but non lucratif sont fournis par des organismes établis en vue d'opérer sur une base non lucrative.

Si, au cours d'une période donnée, un organisme à but non lucratif gagne des recettes qui excèdent ses dépenses, cela ne devrait pas influer sur le caractère non commercial de ses activités, à moins que l'organisme ne réalise de tels surplus sur une base régulière et que ceux-ci s'accumulent d'une année à l'autre au-delà des besoins raisonnables de l'organisme[276]. Ce qui est « raisonnable » doit être déterminé à la lumière des faits de chaque cas, en fonction de facteurs tels que les dépenses futures prévues et le besoin de constituer une réserve pour se prémunir contre le risque d'un financement insuffisant dans l'avenir.

On peut supposer qu'un organisme qui satisferait à ces critères ne sera pas considéré comme offrant ses services sur une base commerciale uniquement parce qu'il a versé une rémunération raisonnable en salaires, traitements ou frais aux personnes travaillant pour lui à la fourniture du service dans un but non lucratif. Autrement, seuls les organismes composés exclusivement de volontaires entreraient dans le champ de l'exclusion.

Dans l'application de ce critère axé sur le caractère non lucratif des activités, le fait que des frais d'utilisation soient perçus pour un service ne constituerait pas, en soi, une preuve du fait que le service est offert sur une base commerciale. Un ser-

---

[275] Krajewski suggère cette possibilité (*Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 351). Souvent, toutefois, ces activités caritatives distinctes sont menées dans le cadre d'un organisme caritatif distinct légalement constitué. À titre d'exemple, l'hébergement offert par les maisons Ronald MacDonald aux parents d'enfants gravement malades qui reçoivent des traitements à un hôpital voisin n'est pas offert par la société à but lucratif MacDonald, mais par l'organisme caritatif à but non lucratif de la maison Ronald MacDonald. Une autre situation où un prestateur de services à but lucratif pourrait offrir un service sur une base non lucrative serait un don de services offert par un fournisseur à un organisme caritatif sur une base non lucrative. On pourrait soutenir qu'il ne s'agit pas d'un service distinct offert sur une base non commerciale.

[276] *Bulletin de l'ARC sur les organismes à but non lucratif*, note 273 ci-dessus. Voir l'approche similaire adoptée dans le *Manuel de l'ICCA*, note 267 ci-dessus, art. 4480.

vice serait fourni sur une base commerciale lorsque les frais d'utilisation visent à dépasser les coûts de la prestation du service. La fourniture du service serait alors considérée comme ayant un but lucratif. Par ailleurs, si les frais d'utilisation sont inférieurs aux coûts du service, cela constitue une preuve que le service n'est pas offert sur une base commerciale. Un examen plus détaillé serait requis afin de déterminer si le fournisseur offre tout de même le service dans un but lucratif, en tenant compte des autres sources de financement.

Si un organisme à but non lucratif a des activités multiples, dont certaines visent à réaliser des recettes supérieures aux coûts, cela signifie-t-il que l'organisme opère sur une base commerciale? On pourrait affirmer qu'aussi longtemps que l'activité à but lucratif est liée à la réalisation de l'objet à but non lucratif de l'organisation et que les recettes excédentaires ne profitent pas à une personne mais sont consacrées à la réalisation de l'objectif non lucratif, tous les services de l'organisation devraient être considérés comme étant fournis sur une base non commerciale. À titre d'exemple, un hôpital à but non lucratif pourrait exploiter un parc de stationnement pour les patients et les visiteurs à des prix qui dépassent les coûts de l'exploitation du parc. Néanmoins, aussi longtemps que les fonds ainsi perçus servent exclusivement à appuyer les services de santé offerts par l'hôpital, on pourrait affirmer que cette activité s'inscrit dans le cadre d'une entreprise non commerciale[277]. Si les activités lucratives en viennent à constituer une part importante des activités de l'organisme, de sorte qu'il réalise régulièrement des surplus, ses services pourraient être considérés comme étant offerts sur une base commerciale. Cette approche est conforme à la façon dont l'Agence de revenu du Canada détermine si un organisme peut être considéré comme un organisme caritatif à but non lucratif[278].

---

[277] Dans la cause *Alberta Institute on Mental Retardation* c. *Canada* [1987] 3 C.F. 286 (C.A.), la Cour d'appel fédérale est arrivée à la conclusion que l'exploitation d'un parc de stationnement par un hôpital à des fins lucratives ne prive l'hôpital de son statut d'organisme caritatif.

[278] Cette approche est appliquée par l'Agence du revenu du Canada pour déterminer si une entité est un organisme à but non lucratif aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (*Bulletin de l'ARC sur les organismes à but non lucratif*,

Une autre approche serait de traiter les activités à but lucratif comme des services distincts fournis sur une base commerciale. Étant donné que l'article I.3(c) de l'AGCS fait référence à un « service » fourni sur une base non commerciale, plutôt qu'à un « fournisseur de services », cette alternative semblerait préférable. Les services offerts par un organisme à but non lucratif à des prix fixés de manière à ne pas dépasser les coûts correspondants ne seraient pas fournis sur une base commerciale, tandis que les autres services offerts par le même organisme à des prix excédant les coûts correspondants seraient fournis sur une base commerciale.

Participation du gouvernement à la prestation d'un service

L'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est structurée de façon inusitée. L'expression « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » à l'article I.3(b) « signifie » tout service qui satisfait aux deux critères énoncés précédemment. D'habitude, l'utilisation du terme « signifie » indique que l'expression est définie de façon exhaustive par les mots qui suivent[279]. Sur cette base, l'expression « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » n'est pertinente que dans le contexte de l'interprétation des exigences relatives l'exclusion[280]. Il n'y a pas d'exigence distincte pour déterminer si un service se déroule dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Mais pour que prennent effet les mots employés à l'article I.3(b), il faut donner une signification quelconque à l'expression « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »[281]. Une façon de le faire est de traiter la participation

---

note 273 ci-dessus). Voir également *Bourgeois*, note 274 ci-dessus, p. 32-35.

[279] Cette règle est acceptée dans l'interprétation des lois au Canada (voir, par exemple, R. Sullivan, *STATUTORY INTERPRETATION*, Toronto, Irwin Law, 1997, p. 80) et s'appliquerait probablement à l'interprétation de l'AGCS.

[280] *Krajewski* adopte ce point de vue (note 251 ci-dessus, p. 13).

[281] Les groupes spéciaux de l'OMC ont statué que les accords de l'OMC doivent être interprétés de manière à donner effet à leurs dispositions. Voir *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 58. Dans son analyse de l'article I.3, *Luff* (note 262 ci-dessus, p. 15-18) ignore tout simplement ces termes en examinant les exigences en vertu desquelles la prestation doit se faire « non sur une base commerciale » et « non en concurrence ». Dans la plupart des autres contextes, il n'est pas nécessaire d'attacher une significa-

gouvernementale à la prestation d'un service comme un facteur pris en compte au moment de déterminer si le service est fourni sur une base autre que commerciale. Un degré élevé de contrôle gouvernemental sur la prestation d'un service laisserait supposer que celui-ci n'est pas offert à des fins privées mais, plutôt, en vue d'atteindre un objectif gouvernemental et que, pour cette raison, il ne devrait pas être considéré comme étant fourni sur une base commerciale[282].

Quelle forme de participation gouvernementale à la prestation d'un service est pertinente au moment de décider si un service est offert sur une base commerciale? Les définitions du terme « gouvernemental » que l'on trouve dans les dictionnaires indiquent que celui-ci a trait à l'ensemble de l'appareil exécutif et administratif de l'État, peu importe le niveau de gouvernement ou le domaine concerné[283]. L'Oxford English Dictionary définit le terme « autorité » comme étant « le pouvoir ou le droit de commander l'obéissance »[284]. Si ces définitions étaient adoptées littéralement aux fins de déterminer quels services sont fournis sur une base autre que commerciale, elles engloberaient tous les services fournis dans des circonstances où le gouvernement (au sens large) a le pouvoir de décider qui est admissible à fournir des services et à établir des normes que les fournis-

---

tion particulière aux termes employés qui sont eux-mêmes définis de façon exhaustive parce que l'objet du législateur en employant ces termes est simplement de créer un terme défini, qui sera utilisé ailleurs dans l'instrument comme référence sommaire à la définition complète. Cependant, dans l'AGCS, l'expression « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » n'est pas utilisée ailleurs, sauf dans l'Annexe sur les services financiers, où cette expression est définie différemment, comme nous le verrons ci-dessous. En conséquence, pour que ces mots aient quelque effet, ils doivent éclairer l'interprétation des critères associés à l'article I.3(c).

[282] Voir *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 353 et 363.

[283] *DICTIONARY OF CANADIAN LAW*, note 265 ci-dessus, le terme « gouvernement […] en son sens générique – signifie l'ensemble de l'appareil gouvernemental de l'État; le pouvoir exécutif et administratif »; dans *Black's*, note 265 ci-dessus, « gouvernement » signifie « collectivement, les organes politiques d'un pays peu importe leur fonction ou leur niveau et le domaine qui le concerne ».

[284] Site de l'OED, note 264 ci-dessus.

seurs de services doivent respecter. Une telle interprétation élargie engloberait des services dans tous les secteurs où l'autorisation d'exercer est assujettie à un régime de permis. Il serait absurde de penser que l'intention recherchée était d'étendre la portée de la définition de l'expression « sur une base non commerciale » à tous les services assujettis à l'obtention d'un permis de l'État ou à une autre forme de réglementation par voie de normes[285]. Une interprétation aussi large engloberait une proportion élevée de l'ensemble des activités de services.

L'utilisation du mot « exercice » à l'article I.3(b) évoque une signification plus restreinte. Pour qu'un service soit fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, sa prestation doit être assurée par le gouvernement ou pour son compte[286]. Le pouvoir gouvernemental, en ce sens, peut s'étendre à des actions tant de l'État que d'acteurs privés, exécutées selon les instructions de l'État ou sous son contrôle ou sa direction, même en l'absence d'une délégation légale explicite[287]. En déterminant si l'autorité de l'État est exercée, on doit tenir compte du degré de contrôle qu'exerce l'État sur le fournisseur de services, y compris le contrôle sur le budget, la participation à la gestion et

---

[285] De même, si c'était là l'intention, des termes plus clairs auraient pu être utilisés, par exemple « fourni en vertu du pouvoir gouvernemental ».

[286] Cette interprétation est plus cohérente avec d'autres définitions du terme « autorité » que l'on trouve dans *Black's*, note 265 ci-dessus, p. 127-129; « 1. Le droit ou la permission d'agir légalement pour le compte d'un autre; le pouvoir délégué par un mandant ou un représentant; 2. Pouvoir ou compétence gouvernemental; 3. Un organisme ou une société gouvernemental qui administre une entreprise publique »; et *The Dictionary of Canadian Law*, note 265 ci-dessus : « personne autorisée à exercer un pouvoir conféré par la loi; un organisme auquel des pouvoirs sont conférés par une loi pour superviser ou exercer une fonction gouvernementale ».

[287] Voir les définitions citées, *ibidem*. Une telle interprétation est aussi conforme avec le droit canadien. Dans un certain nombre de causes, des entités privées ont été considérées comme exerçant l'autorité de l'État même en l'absence d'une délégation expresse. Voir, par exemple, *Dale* c. *Manitoba* (1997) 147 D.L.R. (4e) 605 (Cour d'appel du Manitoba) qui a établi qu'une université agissait en tant que représentant du gouvernement dans l'administration d'un programme d'aide aux étudiants.

le contrôle tant de la nature du service que de la façon dont se fait sa prestation. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'expression « le pouvoir ou le droit de commander l'obéissance » que l'on trouve dans l'Oxford English Dictionary.

Bref, un aspect de la décision visant à établir si un service est fourni sur une base non commerciale pourrait consister à déterminer si l'État est impliqué de façon significative dans la prestation du service. En appliquant ce critère à l'exigence relative à la « prestation sur une base non commerciale », les services fournis sans but lucratif dans un cadre essentiellement privé et sans participation de l'État, par exemple l'organisation d'activités récréatives ou sociales pour les membres d'un club, ne devraient pas entrer dans la portée de l'exclusion. Les services de nombreux organismes caritatifs privés et d'autres organisations qui n'ont aucun lien avec le gouvernement devraient aussi rester hors de la portée de l'exclusion et être assujettis à l'AGCS.

Sommaire

On pourrait faire valoir qu'un service sera considéré offert sur une base non commerciale si sa fourniture vise un but non lucratif et si l'État est impliqué de façon significative dans sa prestation. Le volet « à but non lucratif » de ce critère signifie essentiellement que le fournisseur offre le service en visant exclusivement une fin autre que de réaliser un bénéfice, en fournissant le service à un prix qui produira des recettes non supérieures aux coûts. Selon cette approche, lorsqu'un organisme à but non lucratif offre certains services à des prix qui dépassent leurs coûts, il opère sur une base commerciale bien que, dans certaines situations, on puisse faire une distinction entre le service commercial et les autres services qu'il fournit sur une base non commerciale.

Pour donner effet à l'expression « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » dans le contexte de l'interprétation de l'expression « sur une base commerciale », un niveau significatif de participation gouvernementale à la prestation du service pourrait être requis. Cela pourrait consister en un contrôle étendu de l'État sur la nature du service fourni et la façon dont se fait sa prestation, y compris le contrôle sur les décisions en ma-

tière de budget et de gestion, de sorte qu'il soit clair que le service est fourni en vue d'atteindre une fin gouvernementale[288].

On peut concevoir qu'il soit possible de déterminer si un service est offert sur une base commerciale en examinant d'autres indicateurs pertinents au marché, par exemple la capacité du fournisseur d'adapter son offre pour répondre à la demande, la mesure dans laquelle le fournisseur est exposé à un risque de perte, et le fait que les décisions du fournisseur au niveau de la gestion visent à maximiser le rendement attendu, à la lumière des risques inhérents à ce rendement[289]. Cependant, seuls les facteurs

---

[288] Tracer la limite entre ce qui est une fonction purement étatique et ce qui est une fonction commerciale s'est révélé difficile dans d'autres circonstances. En 1991, la Commission du droit international (CDI) a présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies une ébauche des articles des immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, qui prévoyait, notamment, une exclusion de la portée de l'immunité des États pour les « transactions commerciales » (art. 1(c). Cette expression devait être interprétée conformément à la règle suivante (art. 2) : « En déterminant si un contrat ou une transaction est une « transaction commerciale » en vertu du paragraphe 1(c), il faudrait principalement tenir compte de la nature du contrat ou de la transaction, mais aussi de sa finalité si, selon la pratique de l'État qui est partie à celle-ci, cette finalité est pertinente pour déterminer le caractère non commercial du contrat ou de la transaction ». (Texte adopté par la Commission à sa quarante-troisième séance, en 1991, et présenté à l'Assemblée générale dans le rapport de la Commission portant sur les travaux de cette séance.) Le rapport (doc. de l'ONU A/46/10), qui renferme aussi des commentaires sur le projet d'articles, a été publié dans l'*ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, 1991*, vol. II(2). L'une des questions qui se pose encore est de savoir quels critères devraient être appliqués pour déterminer si une transaction a un caractère commercial. Dans un examen de cette disposition débutant en 1999, un groupe de travail constitué par la CDI a proposé qu'à la lumière de la diversité des pratiques internationales pour ce qui est de déterminer si une action gouvernementale est commerciale, la directive d'interprétation de l'article 2 devrait être supprimée (Commission du droit international, *RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ÉTATS ET DE LEURS BIENS, 1999* – doc. de l'ONU A/CN.4/L.576 (Rapport de la CDI, A/54/10, 1999, annexe).

[289] Les critères de cette nature ont été rejetés par *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 15-16. Ils découlent des modèles financiers servant à la prise de décision dans les entreprises. Voir, par exemple, J.J. Hampton, *MODERN FINANCIAL THEORY: PERFECT AND IMPERFECT MARKETS*, Reston, Reston Publishing, 1982, p. 3-16.

identifiés, soit la prestation à but lucratif et la participation gouvernementale, sont évoqués par la signification que l'on donne habituellement à ces termes. En pratique, il demeure que les facteurs identifiés saisiraient en partie ces autres indicateurs.

Non en concurrence

Introduction

La seconde condition d'admissibilité à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est qu'un service ne doit pas être fourni « en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». Lorsque des services sont fournis exclusivement par le gouvernement et que la concurrence des fournisseurs privés est interdite par la loi, ces services satisferaient à ce volet de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental[290]. De façon similaire, lorsque la fourniture privée est autorisée mais que l'action gouvernementale ou les conditions dans lesquelles le gouvernement permet à des fournisseurs privés d'exercer leurs activités signifient qu'il n'y aura aucune concurrence entre eux, quel que soit le sens donné à ce terme, l'exclusion s'appliquerait. Il pourrait en être ainsi, par exemple, chaque fois que l'État accorde un monopole à un fournisseur de services pour la fourniture d'un service aux consommateurs dans une région donnée[291]. Mais pour aller au-delà de ces exemples relativement évidents, il faut d'abord préciser ce que signifie la concurrence.

Définir la concurrence

La concurrence est une notion complexe dans l'abstrait. Un examen des définitions du terme « concurrence » que l'on trouve dans les dictionnaires indique que, pour qu'il y ait concurrence, les clients doivent pouvoir choisir le fournisseur

---

[290] L'avènement de technologies nouvelles pourrait faire en sorte que des services soient fournis en concurrence avec le gouvernement dans l'avenir, bien qu'il ne soit pas pratique de le faire aujourd'hui.

[291] Un exemple de ce type de monopole au Canada serait les services de câblodistribution. Bien sûr, puisque les services des câblodistributeurs sont clairement fournis sur une base commerciale, ils n'entrent pas dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et sont assujettis à l'AGCS.

des services qu'ils souhaitent acquérir, tandis que les fournisseurs de services doivent tenter d'attirer des clients d'autres fournisseurs[292]. En ce sens, il y aurait concurrence même lorsque l'État fixe les prix des services offerts et paie directement pour l'ensemble des services fournis, aussi longtemps que le revenu de chaque fournisseur de services dépend du nombre de clients qui achètent ses services et que ce fournisseur peut et cherche effectivement à attirer des clients en modifiant des déterminants de la demande autres que le prix, par exemple la qualité[293]. Dans ces circonstances, un comportement rival serait économiquement rationnel[294]. Par contre, si les paiements que reçoivent les fournisseurs de services proviennent exclusivement de l'État et que leur niveau ne dépend pas du nombre de clients qu'ils réussissent à attirer, il n'y a aucune raison de penser qu'une concurrence existe entre ces fournisseurs pour attirer la clientèle. Il est également vrai que la concurrence peut être interdite en pratique, comme lorsque la capacité des fournisseurs de services d'approvisionner le marché est nettement inférieure à la demande. Imaginons une ville où il n'y aurait que deux médecins, chacun desservant plus de patients souhaitant obtenir ses services qu'il ne peut en traiter, et où les patients se verraient interdire de payer pour les services des médecins en vertu du régime

---

[292] Voir la définition de la concurrence sur le site de l'OED, note 264 ci-dessus. Voir aussi les définitions citées dans le *Document de discussion du gouvernement de la C.-B.*, note 254 ci-dessus. Dans la cause récente *Mexique — Télécommunication*, note 37 ci-dessus, le groupe spécial de l'OMC a adopté la définition suivante de la concurrence dans l'interprétation des obligations du Mexique à l'égard des services de télécommunications : « rivalité sur le marché, s'efforcer à attirer des clients parmi ceux qui ont les mêmes produits à offrir » (tirée de *THE SHORTER OXFORD ENGLISH DICTIONARY*, 3e éd., Oxford, Clarendon Press, 1990).

[293] *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 17.

[294] On peut imaginer un comportement rival qui ne serait pas conforme à un modèle économique de la concurrence, par exemple la présence de nombreux hôpitaux qui tenteraient d'obtenir le droit exclusif d'offrir un service alors que l'hôpital qui se verrait attribuer ce droit n'en retirerait aucun avantage économique. Un tel comportement rival non économique ne suffirait probablement pas à susciter une concurrence entre les hôpitaux. Cet aspect est examiné ci-dessous, à la note 344 et dans le texte d'accompagnement.

de santé de la province[295]. Dans ces circonstances, il n'y aurait aucune concurrence réelle. Mais il y aurait concurrence si les fournisseurs de services devaient présenter des soumissions concurrentielles à un organisme gouvernemental afin d'obtenir le droit de toucher une redevance en contrepartie de la prestation de services à des particuliers, comme pour les soins à domicile en Ontario. On peut supposer que la rivalité à l'étape des soumissions serait suffisante pour engendrer une concurrence même si le fournisseur qui remporte l'appel d'offres obtient le droit exclusif de dispenser le service dans un secteur donné.

Pour qu'il ait rivalité, même dans le scénario des soumissions concurrentielles décrit ci-dessus, les fournisseurs de services doivent, en un sens, être des substituts les uns pour les autres du point de vue du consommateur[296]. En termes économiques, il doit y avoir une élasticité de substitution non nulle (et, en termes pratiques, assez élevée) entre eux[297].

Un point de départ possible pour établir quand des services devraient être considérés comme des substituts est de déterminer s'il s'agit de « services similaires ». Dans le contexte des obligations relatives au traitement national et à la NPF, la question de savoir s'il y a discrimination contre des services étran-

---

[295] *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 12.

[296] C'est le fondement de l'analyse des effets concurrentiels dans le contexte de la législation nationale sur la concurrence dans la plupart des juridictions. Voir, par exemple, le cadre conceptuel servant à analyser les effets concurrentiels des fusions au Canada: Bureau de la concurrence, *FUSIONNEMENTS – LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DE LA LOI*, 1991, partie 3 – Définition du marché [*Bureau de la concurrence, Fusionnements – Lignes directrices pour l'application de la Loi*]. Cette même approche fondamentale a été adoptée aux États-Unis et en Europe. La substitution de la demande a été acceptée comme façon appropriée de déterminer le marché pertinent dans la cause *Mexique – Télécommunication*, note 37 ci-dessus, par. 7.149 à 7.152.

[297] Cette expression a été employée par l'Organe d'appel dans la cause *Corée – Taxes sur les boissons alcoolisées (Plainte déposée par les Communautés européennes et les États-Unis)*, 1998; doc. de l'OMC WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R; sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1999 (consulté le 5 mai 2004), par. 120 à 134 en interprétant l'expression « directement concurrents ou directement substituables », à l'article III.2 du GATT (par. 6.22).

gers provenant d'un pays en particulier revient, en partie, à déterminer si les services étrangers à l'égard desquels il y aurait discrimination sont « similaires » aux services qui sont avantagés par la discrimination présumée[298]. Il faut être très prudent en faisant intervenir la notion de services similaires dans l'interprétation de la notion de concurrence à l'article I.3(c). Comme nous en discutons ci-après, la notion de similitude pourrait être à la fois plus étendue et plus limitée que celle de concurrence dans des circonstances particulières[299]. Néanmoins, puisqu'il a été établi que l'essence des critères du traitement national et de la NPF était la protection de l'égalité des occasions concurrentielles pour les fournisseurs, il y a une certaine logique à tenter de s'appuyer sur une analyse des services similaires pour établir si des services sont des substituts[300].

Malheureusement, peu de causes portées devant l'OMC ont abordé la question des conditions dans lesquelles des services

---

[298] Ces notions sont bien articulées dans le cas des biens. Les quelques causes jugées jusqu'à maintenant indiquent que l'interprétation des services similaires sera semblable à l'interprétation qui s'applique aux biens. Voir *Verhoosel*, note 43 ci-dessus, p. 33-34.

[299] Certains commentateurs ont affirmé que la notion de concurrence était plus étendue que la présence de fournisseurs de services similaires (voir, par exemple, *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 85). Tel qu'indiqué ci-dessous, elle pourrait être plus étroite dans des circonstances particulières.

[300] Des causes de l'OMC où l'on a considéré le caractère similaire aux fins de l'obligation relative au traitement national dans le GATT ont décrit celui-ci comme étant « fondamentalement, la détermination de la nature et de l'étendue de la relation concurrentielle entre et parmi les produits » (*UE – Amiante*, note 55 ci-dessus, par. 99, 103). Voir, de même, *É.-U. – Article 337*, note 51 ci-dessus. Cette description est adoptée dans le contexte des services par J. Trachtman dans « Lessons from the GATS for Existing Rules on Domestic Regulation », dans *DOMESTIC REGULATION AND SERVICES TRADE*, A. Mattoo et P. Sauvé (éds.), Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford, 2003, p. 61. C'est aussi l'approche proposée par le Secrétariat de l'OMC dans la *Note de l'OMC sur les services de santé et les services sociaux*, note 216 ci-dessus, p. 11. L'obligation relative au traitement national dans l'AGCS est expressément définie de manière à exiger que les mesures des Membres ne modifient pas « les conditions de la concurrence en faveur des services ou des fournisseurs de services d'un autre Membre comparativement aux services ou aux fournisseurs de services similaires de tout autre Membre » (art. XVII.3).

étaient « similaires ». Cependant, la notion de similitude entre des biens est intervenue dans un grand nombre de causes de règlement de différends portées devant le GATT et l'OMC. Les groupes spéciaux ont établi clairement que la similitude des biens devait être déterminée au cas par cas. Ces groupes ont utilisé les quatre facteurs suivants pour encadrer l'analyse de la similitude :

- les utilisations finales des produits dans un marché donné;
- les goûts et les habitudes des consommateurs, qui varient d'un pays à l'autre;
- les propriétés du produit, y compris leur nature et leur qualité;
- la classification tarifaire des produits[301].

La classification des services qui ressort de la Liste de classification sectorielle des services du Secrétariat de l'OMC[302], utilisée dans la préparation des listes nationales d'engagements, n'est pas suffisamment raffinée pour éclairer de façon utile le quatrième facteur, mais il est possible de s'inspirer de la classification beaucoup plus détaillée du système de la Classification centrale des produits (*CCP*) provisoire des Nations Unies, auquel il est fait référence dans les listes d'engagements de la plu-

---

[301] Ces critères ont été suggérés à l'origine dans le document du GATT, *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments*; doc. du GATT L/3464, BISD 18S/97 (1970), par. 18, et appliqués dans la cause *Japon – Droits de douane, taxes et étiquetage des vins importés et des boissons alcoolisées*, 1987; doc. du GATT L/6216, BISD 34S/83; sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/87beverg.wpf (consulté le 26 novembre 2003) et d'autres causes citées dans *Verhoosel*, note 43 ci-dessus, p. 24. Le soi-disant critère « de la finalité et des effets » adopté par certains groupes spéciaux du GATT en établissant la similitude leur a permis de tenir compte de l'objectif de réglementation visé par une mesure contestée comme étant discriminatoire. Cette approche était fondée sur le libellé particulier de l'article III.1 du GATT, qui stipule que des mesures ne doivent pas être « appliquées de manière à accorder une protection à la production intérieure ». Cette approche a maintenant été rejetée par l'Organe d'appel (*Japon – Alcool*, note 235 ci-dessus; *UE – Bananes*, note 21 ci-dessus; *UE – Amiante*, *ibidem*). De même, le libellé spécifique de l'article III du GATT, sur lequel se sont appuyés des groupes spéciaux en élaborant le critère « de la finalité et des effets », ne figure pas dans les articles II et XVII de l'AGCS.

[302] *Document W/120*, note 38 ci-dessus.

part des Membres de l'OMC, y compris le Canada[303]. Le fait que des services entrent dans la même catégorie de la CCP est un facteur qui pourrait inciter à penser qu'il s'agit de services similaires. Cependant, les services peuvent entrer dans la même catégorie de la CCP tout en étant passablement différents et, ce qui est plus significatif, en ne constituant pas des substituts sur le marché. À titre d'exemple, les « Autres services éducatifs » constituent une catégorie de la CCP qui n'est pas définie plus en détail[304]. Des services aussi différents que les cours de lecture rapide et les cours de conduite, qui ne sont manifestement pas des substituts, peuvent entrer côte-à-côte dans cette catégorie.

Les autres facteurs utilisés par les groupes spéciaux de l'OMC pour déterminer si des biens sont similaires peuvent être transposés assez directement aux comparaisons de services. Les services fournis par différents fournisseurs peuvent être considérés similaires s'ils ont les mêmes utilisations finales, s'ils sont comparables dans leur nature et leur qualité, et s'ils sont considérés comme des substituts par les clients. Cependant, l'application de ces facteurs n'aboutira pas toujours à des résultats clairs. Même du côté des biens, l'Organe d'appel a reconnu que la détermination de la similitude comportait toujours un élément de jugement discrétionnaire[305].

La décision récente de l'Organe d'appel dans la cause *Amiante* a traité de la question de la détermination de la « similitude » des biens. Dans cette cause, l'Organe d'appel a indiqué que le risque pour la santé associé à un produit comme l'amiante pouvait être pertinent en vue de décider que ce produit n'était pas similaire à un autre produit remplissant des fonctions similaires mais posant des risques moins élevés. Même si l'Organe d'appel a indiqué clairement que les risques pour la santé n'étaient pas un facteur indépendant dans l'évaluation de la similitude, la prise en compte des risques pour la santé était pertinente à l'évaluation des propriétés matérielles

---

[303] *CCP provisoire*, note 38 ci-dessus.

[304] *CCP provisoire*, *ibidem*, catégorie 9290.

[305] *Japon – Alcool*, note 235 ci-dessus.

du produit et des préférences des consommateurs à son égard[306]. Cette cause a établi clairement qu'il y a une gamme étendue de circonstances où des biens similaires pourraient être jugés « non similaires ». Une comparaison des services en vue de déterminer s'ils sont fournis en concurrence devrait, de la même façon, tenir compte de tous leurs attributs au moment d'évaluer si ces services sont des substituts rapprochés.

Néanmoins, même si des groupes spéciaux de l'OMC ont souvent appliqué des notions élaborées dans un autre contexte relié à l'OMC, il ne serait pas approprié d'assimiler simplement la question de savoir si des fournisseurs de services sont en concurrence aux fins de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental à celle de savoir s'ils fournissent des services similaires, sur la base de la jurisprudence concernant les biens similaires. Si les rédacteurs de l'accord avaient voulu que ce critère soit le même que les critères bien connus liés à la NPF et au traitement national, ils auraient pu l'exprimer facilement.

En outre, l'application de l'analyse des biens similaires/services similaires n'englobe pas toutes les circonstances qui doivent être prises en considération pour déterminer si des services sont fournis en concurrence avec d'autres. Des services peuvent être en concurrence même s'ils ne sont pas similaires[307]. Ainsi, dans le domaine des soins de santé, une thérapie à base de médicaments et une intervention chirurgicale visant à traiter la même maladie peuvent ne pas être similaires, mais être néanmoins en concurrence au sens où elles peuvent constituer des substituts économiques l'un pour l'autre si elles offrent les mêmes avantages. Élément peut-être plus important, il pourrait être impossible de distinguer des services sur un plan fonctionnel, lesquels pourraient même être « similaires » selon les critères pertinents aux biens similaires, mais sans être en concurrence. Les services des écoles publiques et des écoles privées peuvent être similaires, tout en n'étant pas en concurrence. Cet exemple

---

[306] *UE – Amiante*, note 55 ci-dessus, par. 113.

[307] Krajewski affirme que les services d'autobus et de train pourraient ne pas être similaires, tout en étant néanmoins en concurrence (*Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 352).

soulève une importante question aux fins de la présente étude : les services gouvernementaux peuvent-ils être considérés en concurrence avec les services offerts par des fournisseurs du secteur privé dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux? La réponse dépend d'une analyse des contextes particuliers dans lesquels évoluent les fournisseurs. À la section 6 de l'étude, nous examinons la mesure dans laquelle il y a concurrence entre le gouvernement et les fournisseurs privés dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux.

Enfin, la façon dont les services sont produits et fournis jouera souvent un rôle au moment de déterminer si des services sont en concurrence. En partie, cela découle du fait que certains services peuvent être fournis par un fournisseur étranger qui n'entre jamais sur le territoire importateur. Les conseils juridiques donnés au téléphone à un client au Canada par un avocat établi aux États-Unis, le soutien informatique fourni sur Internet par une entreprise de logiciels aux États-Unis à un client au Canada, et les services éducatifs dispensés à un étudiant canadien à l'étranger sont tous des exemples pertinents. Les services offerts par des fournisseurs de services canadiens peuvent parfois être en concurrence avec les services de fournisseurs étrangers qui n'entrent jamais au Canada. Quant à savoir si les services étrangers dispensés à l'étranger ou de l'étranger sont réellement en concurrence avec ceux des fournisseurs canadiens offrant des services similaires au Canada, en personne ou autrement, cela dépendra de l'analyse du contexte concurrentiel dynamique du marché pertinent, y compris les préférences des consommateurs[308]. Ces derniers peuvent considérer les services offerts à distance comme des substituts des mêmes services dispensés en personne. Le simple fait que des services soient dispensés par un mode de prestation différent ne veut pas dire qu'ils ne sont

[308] Ce genre d'exercice en vue de définir le marché géographique est ce à quoi procède le Bureau de la concurrence au Canada lorsqu'il veut déterminer l'incidence d'une fusion et d'autres activités sur la concurrence. Voir *Fusionnements – Lignes directrices pour l'application de la loi*, Bureau de la concurrence, note 296 ci-dessus, Partie 3, Définition du marché.

pas en concurrence[309]. De même, les consommateurs peuvent ne pas considérer les services à distance comme des substituts des services dispensés localement et en personne. Afin de déterminer si l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental s'applique, il n'est pas nécessaire de déterminer si les fournisseurs de services ou leurs services sont similaires, mais uniquement d'établir que les services sont en concurrence. Dans chaque cas, le fait qu'il y a concurrence dépendra étroitement des faits pertinents.

Signification spéciale et unidirectionnelle de la concurrence dans le contexte de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental

Aux fins de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, on pourrait prêter à la concurrence une signification particulière. Pour être admissible à l'exclusion, le service ne doit pas être fourni « en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». Cela pourrait vouloir dire que les activités du fournisseur de services ne doivent pas viser à concurrencer celles des autres pour que le service de ce fournisseur soit admissible à l'exclusion. Ainsi, lorsqu'un fournisseur dispense un service conformément à une obligation d'offrir des services à tous les consommateurs admissibles et non en vue d'accroître ses recettes en attirant un plus grand nombre de clients, comme dans le cas des écoles publiques, le service ne serait pas fourni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services. Selon cette interprétation, il ne serait pas pertinent de savoir qu'il y a d'autres fournisseurs, par exemple des écoles privées à but lucratif, qui rivalisent entre elles et avec les écoles publiques pour attirer des étudiants et encaisser les recettes connexes. Pour que les services des écoles publiques ne soient pas en

[309] Parfois, cette caractéristique des services est décrite comme étant la « neutralité modale ». La neutralité modale a été reconnue dans la cause *Canada – Pacte de l'automobile*, note 70 ci-dessus, ainsi que par le Conseil du commerce des services (S/C/8 1999). Les conséquences de la neutralité modale et du changement technologique sont examinées dans W.J. Drake et K. Nicolaïdis, « Global Electronic Commerce and GATS: The Millennium Round and Beyond », dans *AGCS 2000*, note 65 ci-dessus, p. 420-421. Voir aussi *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 56.

concurrence aux fins de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, tout ce qu'il faut savoir est si les écoles publiques sont elles-mêmes engagées dans une concurrence.

Il est certes possible qu'une telle conception « unidirectionnelle » de la concurrence ne soit pas acceptée par un groupe spécial de règlement des différends[310]. Le libellé pourrait être jugé suffisamment souple pour signifier toute situation dans laquelle certains fournisseurs d'un service sont en concurrence. Néanmoins, une lecture attentive du texte incite à penser que cette disposition pourrait être interprétée de manière à étendre l'exclusion à tous les fournisseurs qui ne sont pas, eux-mêmes, engagés dans la concurrence[311]. Incidemment, si la disposition n'était pas interprétée de cette façon, sa portée serait passablement restreinte. Dans tous les secteurs de services où la concurrence du secteur privé est permise, l'exclusion serait non applicable dans le cas de tout service fourni par l'État lorsque des fournisseurs du secteur privé rivalisent avec lui. Comme nous l'évoquons à la section 7 de l'étude, cela voudrait dire que même les services des écoles publiques seraient assujettis à l'accord. Un groupe spécial de l'OMC ou l'Organe d'appel hésiterait probablement à adopter une interprétation de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental qui élargirait autant la portée de l'AGCS.

Sommaire

La détermination du fait que les services d'un fournisseur de services particulier sont offerts en concurrence avec ceux d'autres fournisseurs aux fins de l'article I.3(c) de l'AGCS repose sur une évaluation du fait que les services de ce fournisseur sont, en un sens, des substituts de ceux des autres fournisseurs, et du fait que les conditions du marché sont telles que les clients peuvent choisir quels services acheter et que les fournis-

---

[310] Krajewski semble ne pas tenir compte de cette interprétation (*Krajewski*, note 251 ci-dessus, p. 12-13).

[311] Cette interprétation unidirectionnelle de l'exigence relative à la prestation « non en concurrence » a été acceptée par David Hartridge, ancien directeur de la Division du commerce des services du Secrétariat de l'OMC, dans une lettre à Mike Waghorne, de Public Services International, en date du 31 mai 2000.

seurs peuvent tenter et tentent réellement d'attirer les mêmes clients que les autres fournisseurs de services. Les circonstances doivent être telles que la concurrence est économiquement rationnelle tout en étant légalement et pratiquement possible.

Il faudra voir comment les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel analyseront ces exigences fondamentales. En ce qui a trait aux services substituts, il est possible que l'on s'inspire des critères élaborés dans les causes entendues par le GATT et l'OMC portant sur des biens similaires aux fins de comparer des services. Toutefois, en considérant s'il y a concurrence entre des services, il est probable qu'un éventail plus large de facteurs soit pertinent. De même, le libellé de l'article I.3(c) donne à penser que la concurrence pourrait avoir une signification « unidirectionnelle ». Selon cette interprétation, c'est seulement la concurrence venant d'un fournisseur en particulier qui déterminera si le service qu'il offre échappe à l'exclusion. Si le fournisseur opère en vertu d'un mandat d'offrir des services à tous et non d'accroître ses recettes en attirant un plus grand nombre de clients, alors ses services seraient admissibles à l'exclusion. Le fait que les autres fournisseurs du même service puissent concurrencer ce dernier ou être en concurrence les uns avec les autres n'entre pas en ligne de compte.

Autres éléments du contexte – le Préambule de l'AGCS

La *Convention de Vienne* exige que les dispositions d'un traité soient interprétées dans leur contexte[312]. Le contexte dans lequel s'inscrit l'article I.3(b) de l'AGCS comprend le Préambule à l'accord. De nombreux défenseurs de l'AGCS ont noté que le Préambule reconnaissait expressément le « droit des Membres de réglementer » et le besoin de « respecter les objectifs de politique nationale », en faisant valoir que cela devrait inciter les groupes spéciaux de l'OMC à tenir compte de la décision d'un

[312] Les décisions des groupes spéciaux de l'OMC et de l'Organe d'appel ont établi que les préambules constituaient des éléments importants du contexte aux fins de l'interprétation. À titre d'exemple, dans la cause *É.-U. – Crevettes*, note 59 ci-dessus, l'Organe d'appel a statué que le Préambule pouvait donner « de la couleur, de la texture et des nuances aux droits et obligations des Membres » en vertu des dispositions du GATT (par. 153).

Membre d'adopter des mesures dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux[313]. De même, certains ont affirmé qu'au cours des dernières années, l'Organe d'appel a démontré une plus grande considération pour la souveraineté des États. Certains commentateurs ont même soutenu que la considération accordée à la souveraineté des États devrait être élevée au rang de principe général d'interprétation des traités de l'OMC, bien que ce point de vue ne soit pas largement partagé[314].

En accordant une pondération à cet aspect du contexte, cependant, on devrait garder à l'esprit les autres éléments du Préambule, dont l'engagement des Membres à « réaliser sans délai des niveaux progressivement plus élevés de libéralisation du commerce des services » et l'énoncé affirmant que l'AGCS vise « à établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services en vue d'une expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive ».

Pris ensemble, les divers éléments du Préambule incitent à penser que l'interprétation ne devrait pas être tributaire du droit d'un Membre de réglementer lorsque la réglementation nationale compromet l'atteinte des objectifs de libéralisation du commerce et d'expansion du commerce des services. De la même façon, l'interprétation ne devrait pas mettre en péril le droit d'un Membre de réglementer dans l'intérêt de promouvoir la libéralisation du commerce. La dualité qui ressort du Préambule a été reconnue par les Membres de l'OMC dans les *Lignes directrices et procédures pour les négociations portant sur le commerce des services*, adoptées par le Conseil du commerce des services en 2001[315].

---

[313] Voir, par exemple, *Sauvé*, note 179 ci-dessus, p. 16-17; R. Adlung et A. Carzaniga, « Health Services under the General Agreement on Trade in Services », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 79 (2001), p. 355. Le texte intégral du Préambule est reproduit à l'appendice I de la présente étude.

[314] Voir *Lennard*, note 235 ci-dessus, p. 65. L'application possible d'un tel principe dans le contexte de l'interprétation de l'article I.3 est examinée dans *Krajewski*, note 251 ci-dessus, p. 18-19. Voir, de façon générale, M.G. Bloche, « WTO Deference to National Health Policy: Toward an Interpretive Principle », *Journal of International Economics Law*, vol. 5 (2002), p. 821.

[315] Adoptées par la Séance spéciale du Conseil du commerce des services le 28 mars 2001 (S/L/93), par. 1.

Interpréter l'AGCS comme un instrument de promotion de la libéralisation du commerce n'est pas fondamentalement en contradiction avec une interprétation de son mandat axée sur le respect de la liberté des Membres de réglementer des activités. La libéralisation du marché et la réglementation ne sont pas des objectifs intrinsèquement incompatibles, bien que des conflits puissent surgir dans certains cas. Ce qui importe est que le Préambule n'accorde pas la préséance à un objectif au détriment de l'autre. Les dispositions telles que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne devraient pas être interprétées de manière à restreindre le droit de réglementer, même dans l'intérêt de promouvoir la libéralisation du commerce. Le Préambule indique que lorsqu'une question soumise à un groupe spécial vise à déterminer si l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental devrait être interprétée de manière à écarter une mesure particulière de la portée de l'accord et que cette mesure est incompatible avec la libéralisation du commerce, le groupe spécial devrait accorder une pondération égale au droit de réglementer et à l'objectif de la libéralisation du commerce.

L'importance de ce passage quelque peu ambivalent du Préambule doit être atténuée par la reconnaissance du fait que l'impact des énoncés préambulaires est de toute façon limité. C'est le libellé des obligations qui compte, bien que le Préambule fasse partie du contexte d'interprétation que la *Convention de Vienne* oblige à prendre en compte au moment de déterminer la signification habituelle du texte. Le Préambule jouera un rôle plus significatif lorsque le texte est équivoque ou non concluant. Cependant, à la lumière du large éventail de sens que l'on peut prêter à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, il se pourrait que, dans des causes futures, les groupes spéciaux de l'OMC accordent une importance particulière au Préambule[316]

---

[316] Dans la cause *É.-U. – Crevettes*, note 59 ci-dessus, l'Organe d'appel a statué que lorsque « le sens imparti par le texte lui-même est ambigu et n'est pas concluant, ou lorsque l'on veut avoir la confirmation que l'interprétation du texte lui-même est correcte, il peut être utile de faire appel à l'objet et au but du traité dans son ensemble » (par. 114).

Dispositions spéciales ayant trait aux services financiers

Tel qu'indiqué à la section 2 de l'étude, l'AGCS renferme une Annexe traitant spécifiquement des services financiers. L'Annexe fait partie intégrante de l'accord. En plus de fournir une définition des services financiers et de traiter de plusieurs questions liées à l'application de l'AGCS à la réglementation nationale dans ce domaine, l'Annexe renferme une définition différente de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental.

Étant donné que la prestation directe des services de santé et d'éducation et des services sociaux ne peut être considérée comme un service financier, l'Annexe ne semble fournir aucune aide sur le plan de l'interprétation de la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental dans ces domaines[317]. Cependant, certains ont soutenu que diverses activités gouvernementales, par exemple les formules de prestations en vertu des régimes provinciaux de soins de santé et de l'assurance-emploi, pourraient être assimilables à de l'assurance, qui est un service financier au sens de l'Annexe. Dans le cas des soins de santé, par exemple, l'argument soutient que notre système public — où le financement des services de santé fournis aux particuliers est assuré par l'État — peut être assimilé à un système d'assurance et qu'il est habituellement décrit à l'aide de cette terminologie[318].

Cependant, mis à part l'emploi du terme « assurance », peu d'aspects du système de santé public du Canada ressemblent à de l'assurance. En vertu des catégories de la Classification centrale des produits provisoire des Nations Unies qui sont mentionnées dans la liste nationale d'engagements du Canada[319],

---

[317] Cette conclusion est partagée dans *Krajewski*, note 251 ci-dessus, p. 13; *Luff*, note 262 ci-dessus, p. 18; et *Document de discussion de la C.-B.*, note 254 ci-dessus, p. 41.

[318] *Sanger*, note 5 ci-dessus.

[319] Le texte intégral de l'engagement spécifique du Canada à l'égard de l'assurance-santé est reproduit à l'appendice III de la présente étude. Le Canada a énuméré les « services d'assurance-vie, d'assurance-santé et d'assurance-accident » et a fait référence au code 8121 de la CCP provisoire (note 38 ci-dessus). En fait, ce code n'englobe pas les services d'assurance-santé, bien que la Liste de classification du Secrétariat de l'OMC (*W/120*, note 38 ci-dessus) identifie l'assurance-vie, l'assurance-santé et l'assurance-accident à l'aide de ce code.

l'assurance doit comporter un risque de souscription[320]. Cela suppose une évaluation par l'assureur des risques liés à la santé de la personne assurée et l'engagement de sa part d'indemniser la personne assurée pour les coûts découlant d'une maladie ou d'un accident dans l'avenir en contrepartie du versement d'une prime par la personne assurée, dont le montant est fixé à un niveau correspondant à ces risques. Cependant, en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, les régimes de santé des provinces doivent s'engager à défrayer les soins de santé sans évaluation du risque ou obligation de verser une prime liée au risque et, dans la plupart des provinces et territoires au Canada, il n'y a aucune exigence de verser des primes.

Il importe de noter à cet égard que la catégorie provisoire de la CCP qui comprend « l'assurance-accident et l'assurance-santé »[321] exclut expressément les « services de sécurité sociale obligatoires ». Ces services sont classés séparément dans le groupe 913[322]. Les services de sécurité sociale obligatoires englobent spécifiquement les prestations versées pour la maladie et l'invalidité

Cependant, le Canada a énuméré l'« assurance autre que la vie » et fait référence au code 8129 de la CCP provisoire, qui englobe l'assurance-santé et l'assurance-accident. La question de savoir si le Canada a volontairement accepté les engagements qui s'étendent au financement public des soins de santé en inscrivant sur sa liste l'assurance-santé de cette façon est examinée ci-après. Voir, ci-dessous, les notes 417 à 425 et le texte d'accompagnement.

[320] La sous-catégorie 81291 de la CCP provisoire, *ibidem*, est « Assurance-accident et assurance-santé ». La note qui accompagne cette sous-catégorie explique que celle-ci englobe « les services de souscription d'assurance qui consistent à verser des paiements pour couvrir les frais attribuables à un accident ou à la maladie du détenteur de la police ». D'autres définitions des services d'assurance adoptent une approche similaire. Voir, par exemple, la définition de l'assurance qui figure dans le document de l'OCDE intitulé *Arrangement for Guidelines on Officially Supported Export Credits*; sur le site de l'OCDE : www.oecd.org/dataoecd/52/3/2763846.pdf (consulté le 13 novembre 2003), p. 18.

[321] La sous-catégorie 81291 de la CCP provisoire, *ibidem*, qui couvre l'« Assurance-accident et l'assurance-santé » fait partie du groupe 812. Les services de sécurité sociale obligatoires sont exclus entièrement de ce groupe.

[322] Catégorie 91291 de la CCP provisoire, *ibidem*.

temporaire[323]. Bien que l'expression « prestations pour la maladie et l'invalidité temporaire » ne saisisse pas pleinement la portée du système de financement des soins de santé au Canada, ce système relève davantage d'un service de sécurité sociale que de l'assurance. Dans la révision en cours de la CCP, tous les programmes de prestations de soins de santé des gouvernements sont spécifiquement exclus de la catégorie de l'assurance-santé[324]. Dans l'ensemble, il ne semble pas y avoir de motif précis de conclure que le financement des soins de santé publics au Canada devrait être considéré comme de l'assurance-santé[325].

De façon similaire, en ce qui a trait à l'AE, le gouvernement ne fait aucune évaluation du risque pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-emploi ou le niveau des cotisations à verser. Le groupe 913 de la CCP provisoire énumère les prestations d'indemnisation de chômage sous les services de sécurité sociale obligatoires, confirmant que l'assurance-emploi ne peut être considérée comme de l'assurance. Par conséquent, l'argument selon lequel le régime d'assurance-emploi du Canada devrait être traité comme une forme d'assurance n'a, lui aussi, que peu de fondement.

La structure de l'Annexe sur les services financiers corrobore ces conclusions. Elle définit les services financiers comme englobant l'assurance[326], mais définit ensuite un fournisseur de

---

[323] Le groupe 913 de la CCP provisoire, *ibidem*, classe les prestations d'indemnisation du chômage dans la catégorie 9133 et les prestations pour maladie et invalidité temporaire dans la catégorie 9131. *Sanger*, note 5 ci-dessus, interprète la catégorie de la CCP provisoire pour l'assurance-accident et l'assurance-santé comme si elle incluait les régimes de soins de santé publics (p. 80).

[324] Sous-catégorie 71320, « Assurance-accident et assurance-santé » de la Classification centrale des produits des nations Unies, version 1.1; sur le site des Nations Unies :

http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=16&Lg=1&Co=71320 (consulté le 13 novembre 2003).

[325] La question de savoir si le Canada a volontairement accepté des engagements qui s'étendent au financement public des soins de santé en inscrivant l'assurance-santé est examinée ci-après. Voir les notes 417 à 425, ci-dessous, et le texte d'accompagnement.

[326] AGCS, Annexe sur les services financiers, art. 5(a)(i).

services financiers en excluant les entités publiques[327], sauf celles dont l'activité principale consiste à fournir de l'assurance à des conditions commerciales. Étant donné que les régimes provinciaux d'assurance-santé, RHDCC et la Commission d'assurance-emploi du Canada sont des entités publiques et n'offrent pas d'assurance à des conditions commerciales, elles ne fournissent pas un service financier aux fins de l'Annexe[328]. Puisqu'elles ne fournissent pas un service financier et que les services financiers comprennent l'assurance, ces entités ne fournissent pas de services d'assurance aux termes de l'Annexe.

Nonobstant ces conclusions, le libellé de l'Annexe donne à penser que la plupart des mesures liées au financement des soins de santé au Canada et aux programmes d'assurance-emploi devraient être prises en considération en vertu de l'Annexe. L'Annexe s'applique aux « mesures qui affectent la fourniture de services financiers ». Les programmes d'assurance-santé et d'assurance-emploi du Canada, de même que les autres programmes sociaux examinés dans la présente étude, touchent incontestablement à la capacité des assureurs privés d'offrir de l'assurance pour ces services. De même, en définissant les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », l'Annexe traite spécifiquement des « régimes de sécurité sociale institués par la loi » et des « autres activités menées par une entité publique pour le compte ou avec la garantie de l'État ou en utilisant les ressources financières de l'État ». Étant donné que les régimes de financement public des soins de santé et d'autres pro-

---

[327] *Ibidem*, art. 5(b).

[328] L'entité publique s'entend

i) de pouvoirs publics, d'une banque centrale ou d'une autorité monétaire d'un Membre, ou d'une entité détenue ou contrôlée par un Membre, qui sont principalement engagés dans l'exécution de fonctions gouvernementales ou d'activités à des fins gouvernementales, à l'exclusion de toute entité principalement engagée dans la fourniture de services financiers à des conditions commerciales; ou

ii) d'une entité privée, s'acquittant de fonctions dont s'acquitte normalement une banque centrale ou une autorité monétaire, lorsqu'elle exerce ces fonctions. (*ibidem*, art. 5(c)).

grammes sociaux examinés dans l'étude (de même que l'AE et le RPC) sont des systèmes de sécurité obligatoires et des activités menées par des entités publiques au sens de l'Annexe, ils sembleraient entrer clairement dans la portée de l'Annexe. En conséquence, c'est la définition de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental figurant dans l'Annexe qui est la plus pertinente en considérant l'application de cette exclusion à l'assurance-santé, à l'assurance-emploi et aux autres programmes sociaux examinés de la présente étude[329].

L'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, telle que définie dans l'Annexe, au financement public des soins de santé et à l'AE est examinée à la section 6 de l'étude. Dans le reste de la présente section, nous examinons en termes généraux la portée de l'exclusion énoncée dans l'Annexe.

L'Annexe sur les services financiers élabore et précise la définition des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental en ce qu'elle s'applique aux mesures touchant aux services financiers, dans les termes suivants :

> 1. Portée et définition
> [...]
> (b) Aux fins de l'alinéa 3 b) de l'article premier de l'Accord, les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » s'entendent de ce qui suit :
> [...]
> (ii) activités faisant partie d'un régime de sécurité sociale institué par la loi ou de plans de retraite publics; et
> (iii) autres activités menées par une entité publique pour le compte ou avec la garantie de l'État ou en utilisant les ressources financières de l'État.
> (c) Aux fins de l'alinéa 3 b) de l'article premier de l'Accord, si un Membre permet qu'une activité visée à l'alinéa b) ii) ou b) iii) du présent paragraphe soit

[329] Pour que les mesures ayant trait au financement des soins de santé et à l'assurance-emploi et à d'autres programmes de prestation de services sociaux n'aient pas d'incidence sur les services financiers, l'applicabilité de l'AGCS serait déterminée en vertu de l'article I.3(b) et (c).

menée par ses fournisseurs de services financiers en concurrence avec une entité publique ou un fournisseur de services financiers, les « services » comprendront une telle activité.

(d) L'alinéa 3 c) de l'article premier de l'Accord ne s'appliquera pas aux services couverts par la présente annexe.

En prenant séparément ces dispositions, l'utilisation du terme « s'entendent de » à la section I(b) laisse entrevoir l'intention de définir de façon exhaustive la façon dont l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental doit être interprétée en rapport avec les mesures qui ont un effet sur les services financiers. L'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, telle que définie dans l'Annexe, semble se limiter aux activités des entités publiques et non à celles des entités privées qui exercent des pouvoirs délégués par l'État. Même les activités des entités publiques pourraient ne pas être admissibles à moins d'être menées pour le compte du gouvernement ou avec les ressources financières de ce dernier[330]

La différence importante dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental entre l'Annexe sur les services financiers et l'article I.3 (de l'accord) est que les deux exigences figurant à l'article I.3(c) ne s'appliquent pas en vertu de l'Annexe. Le fait que le service soit fourni sur une base commerciale ou en concurrence avec d'autres fournisseurs de services, tel que requis par l'article I.3(c), n'intervient pas dans l'Annexe. En remplacement de ces exigences, l'Annexe stipule que l'exclusion ne s'applique pas lorsque le Canada permet à des fournisseurs privés de services financiers[331] de mener des activités par ailleurs exclues en concurrence avec l'entité publique.

---

[330] Cependant, l'entité publique est définie de manière à inclure « une entité privée, s'acquittant de fonctions dont s'acquitte normalement une banque centrale ou une autorité monétaire, lorsqu'elle exerce ces fonctions ».

[331] La définition de « fournisseur de services financiers » dans l'*Annexe sur les services financiers*, note 326 ci-dessus, exclut spécifiquement les entités publiques (art. 5(b)).

Aux fins de la définition de l'Annexe, la concurrence devrait être interprétée de la manière énoncée précédemment, sauf sur un point important. En vertu de l'article I.3(c), les services « fournis en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services » échappent à la portée de l'exclusion. Nous avons fait valoir précédemment que ces termes pourraient donner à la concurrence une signification « unidirectionnelle » : c'est l'entité dont les services sont assujettis à l'exclusion qui doit être en concurrence pour que l'exclusion ne s'applique plus. On ne tient pas compte de la présence éventuelle de fournisseurs de services du secteur privé qui tenteraient d'attirer des clients au détriment de cette entité. Par contre, dans l'Annexe sur les services financiers, le fait que cette entité soit ou non en concurrence n'a aucune importance. La seule question qui compte est de savoir si des fournisseurs de services privés sont autorisés à concurrencer cette entité ou à rivaliser entre eux[332].

Par conséquent, si une entité publique qui exerce ses activités en vertu d'une loi offrait un régime public de sécurité sociale, par exemple en versant des prestations pour les blessures subies lors d'un accident de voiture, elle serait soustraite à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental telle que définie dans l'Annexe si des assureurs du secteur privé étaient autorisés à offrir de l'assurance couvrant ces blessures, en concurrence avec les services fournis par l'entité publique. Le fait que les activités de l'entité publique ne soient pas organisées pour concurrencer celles des assureurs du secteur privé ne signifierait pas que l'exclusion s'applique à ses services.

Sommaire

À l'exception des mesures visées par l'Annexe sur les services financiers, pour qu'un service soit visé par l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et échappe à l'application de l'AGCS, il doit satisfaire à deux conditions. Le service ne doit pas être offert :

---

[332] L'exclusion s'appliquerait même si d'autres fournisseurs du secteur public étaient autorisés à livrer concurrence parce que le « fournisseur de services financiers » est défini dans l'*Annexe sur les services financiers* comme excluant les entités publiques. La définition d'entité publique figure à la note 328.

- sur une base commerciale, ou
- en concurrence avec d'autres fournisseurs de services.

La première exigence comporte deux aspects. Pour qu'un service soit considéré comme étant fourni sur une base non commerciale, nous avons soutenu que ce service devait être fourni dans un but non lucratif au sens où le fournisseur de services doit être organisé et fonctionner de manière à offrir le service exclusivement à des fins autres que celle de réaliser un bénéfice. Le second aspect de l'exigence relative à la fourniture non commerciale a trait à la participation du gouvernement à la prestation du service. Les termes « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » font partie du contexte dans lequel il faut interpréter l'exigence selon laquelle les services ne doivent pas être offerts sur une base commerciale. Le contenu exact de cet aspect « gouvernemental » de l'exclusion est difficile à préciser dans l'abstrait. Nous avons affirmé que la participation de l'État doit être telle que l'on puisse démontrer que la prestation du service contribue à l'atteinte d'un objectif public plutôt que privé. À cet égard, le fait que l'entité fournissant le service soit publique ou privée n'a pas d'importance. Quant aux entités privées, la participation gouvernementale doit être démontrée non seulement par une délégation de responsabilité de l'État pour la prestation du service, mais aussi par l'exercice d'un contrôle étendu de l'État sur les décisions relatives au budget, à la gestion et à d'autres aspects de la prestation du service.

La détermination du fait que le service d'un fournisseur est offert en concurrence avec ceux d'autres fournisseurs de services aux fins de l'article I.3 de l'AGCS dépend, en partie, d'une évaluation de la mesure dans laquelle les services de ce fournisseur peuvent être considérés comme des substituts, en un sens quelconque, de ceux des autres fournisseurs. De même, les conditions du marché doivent être telles que les fournisseurs peuvent attirer les mêmes clients que les autres fournisseurs de services et qu'ils le font réellement. Pour ce qui est d'évaluer si les services sont des substituts, la jurisprudence à l'égard des biens similaires pourrait servir de guide, même si le fait que des services soient fournis en concurrence ne dépend pas simplement de la détermination du fait que ces services sont similaires.

Les services fournis en concurrence peuvent ne pas être similaires, et des services similaires peuvent ne pas être offerts en concurrence. Les différences entre les services publics et privés, les modes de fourniture et d'autres facteurs peuvent tous être pertinents dans des cas particuliers.

Aux fins de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental prévue à l'article I.3, la concurrence pourrait avoir un sens « unidirectionnel ». Selon cette interprétation, il suffirait qu'un fournisseur ne cherche pas à livrer concurrence aux autres fournisseurs de services pour que ses services soient admissibles à l'exclusion. L'admissibilité des services de ce fournisseur à l'exclusion ne serait pas touchée si ces autres fournisseurs étaient en concurrence.

Pour ce qui est des mesures touchant aux services financiers, les exigences applicables à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental sont énoncées dans l'Annexe sur les services financiers et sont quelque peu différentes. Pour être admissible à l'exclusion, le service doit consister en « activités faisant partie d'un régime de sécurité sociale institué par la loi ou de plans de retraite publics [ou] autres activités menées par une entité publique pour le compte ou avec la garantie de l'État ou en utilisant les ressources financières de l'État ». De même, la concurrence avec les autres fournisseurs de services ne peut être permise.

Enfin, même si les mots employés pour énoncer l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental constituent le point de départ de l'interprétation de cette exclusion, le Préambule de l'AGCS constitue aussi une partie essentielle du contexte dans lequel doit se faire cette interprétation. Conformément au Préambule de l'AGCS, l'exclusion ne devrait pas être interprétée étroitement au détriment du droit du Canada de réglementer à son gré, même dans l'intérêt de promouvoir la libéralisation du commerce des services.

Ces conclusions au sujet de la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental sont fondées sur l'approche qui sera vraisemblablement adoptée par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC chargés d'entendre les plaintes alléguant qu'une mesure gouvernementale contrevient à une disposition de l'AGCS. Il faut reconnaître que l'exclusion n'ayant

pas encore fait l'objet d'une contestation, ces conclusions sont nécessairement conjecturales au stade actuel, et qu'il subsiste une incertitude[333] en ce qui a trait à la façon dont la disposition sera appliquée dans la réalité[334]. Une part de cette incertitude est la conséquence inévitable de l'application d'une disposition du traité, à la fois brève et libellée en termes généraux, à des services qui sont assujettis à une gamme de réglementation complexe. Néanmoins, elle rend difficile l'élaboration de conclusions fiables sur la mesure dans laquelle les engagements de l'AGCS s'appliquent à la santé, à l'éducation et aux services sociaux.

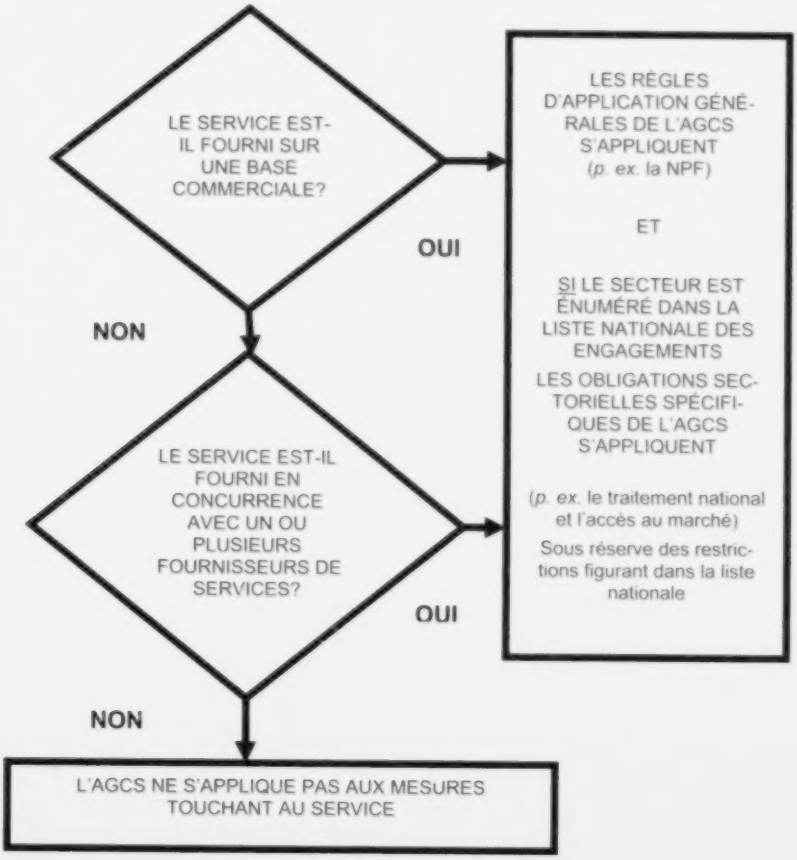
À la section 6, nous appliquons à la santé, à l'éducation et aux services sociaux le modèle d'interprétation de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental élaboré dans la présente section, en nous appuyant sur la description que nous avons faite à la section 4 du financement, de la prestation et de la réglementation de ces services. Les mesures touchant au commerce des services visés par l'accord sont assujetties aux obligations de l'AGCS. À la section 7 de l'étude, nous examinons l'incidence de l'AGCS sur les services considérés comme étant assujettis à l'accord. Comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous, même dans le cas des aspects de ces services qui sont assujettis à l'AGCS, l'Accord n'offre aucune base apparente pour contester le mode de prestation actuel de ces services ou les régimes en vertu desquels ils sont réglementés.

---

[333] Krajewski recommande que l'on adopte un amendement ou que l'on convienne d'un arrangement afin de réduire l'incertitude (*Krajewski*, note 251 ci-dessus, p. 20). Des préoccupations similaires en ce qui a trait au besoin de mieux préciser le contenu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ont été exprimées par le président du Groupe de travail des règles de l'AGCS (Groupe de travail des règles de l'AGCS, *Rapport de la réunion tenue le 19 février 1999*, S/WPGR/M/20, p. 13).

[334] Dans des circonstances où le gouvernement finance la fourniture d'un service, des questions se poseront aussi quant au bien-fondé de considérer les transactions comme des marchés publics qui ne seraient pas assujettis aux obligations relatives à la NPF, au traitement national et à l'accès au marché aux termes de l'AGCS. Ce point est examiné ci-dessous. Voir les notes 394 à 397 et le texte d'accompagnement.

Structure de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental



6. Qu'est-ce qui est compris et qu'est-ce qui ne l'est pas – Application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental à la santé, à l'éducation et aux services sociaux

a) Services de santé

Financement public des soins de santé

Le financement du système national de santé au Canada en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* entre dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, tel que défini dans l'Annexe sur les services financiers et n'est donc pas assujetti à l'AGCS. Même si notre système ne devrait pas être assimilé à un régime d'assurance-santé, l'application de l'AGCS dépend du fait qu'il correspond au sens spécial donné à l'exclusion dans l'Annexe, car le financement public des soins de santé peut avoir un impact sur les services que sont en mesure d'offrir les sociétés privées d'assurance-santé.

Les exigences stipulées dans l'Annexe pour que s'applique l'exclusion sont toutefois faciles à satisfaire. Il est largement reconnu que le maintien de la santé des citoyens d'un pays est une responsabilité fondamentale de l'État[335]. Au Canada, des fonds au titre des soins de santé sont versés par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires aux médecins et aux autres prestateurs de services dans le cadre des régimes provinciaux et territoriaux de soins de santé, de manière à garantir que soient respectés les objectifs publics définis dans les cinq critères de la *Loi canadienne sur la santé* : l'administration publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité. Le préambule de

---

[335] Les obligations de l'État en matière de santé sont reconnues dans le *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, note 147 ci-dessus, à l'article 12(2)(d) : « Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit [le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre] devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer la création de conditions propres à assurer tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ». Ces mots incitent à penser que les questions de santé relèvent de la responsabilité du gouvernement (cité dans *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 4). Voir aussi l'analyse présentée au chapitre 5 du *Rapport Kirby*, note 6 ci-dessus, p. 99-108.

la *Loi canadienne sur la santé* précise que les critères eux-mêmes sont conçus pour faire en sorte que le système offre une certaine mesure de sécurité sociale[336]. Les régimes provinciaux et territoriaux sont des entités publiques responsables de l'administration du financement de la santé dans le respect de ces critères. À ce titre, le système canadien de financement des soins de santé de base, par l'intermédiaire des régimes provinciaux et territoriaux, est un « régime de sécurité sociale institué par la loi » ou « une autre activité menée par une entité publique » au sens de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental définie dans l'Annexe sur les services financiers.

Pour ce qui est du second critère énoncé dans l'Annexe, les fournisseurs privés de services d'assurance ne sont aucunement en concurrence avec le système public. La prestation publique de services de santé découle d'une obligation universelle de service, sans intention aucune de concurrencer les fournisseurs privés. La concurrence avec le système public est interdite par la loi dans la plupart des provinces. Ailleurs, elle a été entravée en pratique par un ensemble d'autres restrictions gouvernementales sur la prestation de soins de santé financée par des fonds privés. Aussi longtemps que ces conditions demeureront en place, l'exclusion sera accessible. Si les circonstances changent et que l'on permet à des assureurs du secteur privé de concurrencer l'État, l'accessibilité à l'exclusion serait remise en question[337].

---

[336] Le Préambule stipule, entre autres choses, qu'en adoptant la *LCS*, note 82 ci-dessus, le Parlement reconnaît que l'« accès continu à des soins de santé de qualité sans obstacles financiers ou autres sera crucial pour atteindre et améliorer la santé et le bien-être des Canadiens ».

[337] La conclusion selon laquelle les régimes d'assurance-santé des provinces, tels qu'administrés actuellement, sont exclus de l'application de l'AGCS en vertu de l'article I.3(b) est partagée par *Johnson*, note 260 ci-dessus, p. 18; par *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 76-81 (avec certaines réserves); et par les auteurs du *Rapport du CCPA sur la santé*, note 111 ci-dessus, p. 22. Le *Rapport de la Commission Romanow*, note 5 ci-dessus, arrive à la conclusion qu'il y a un « large consensus » sur le fait que le système actuel ne peut être remis en cause (p. 237). Étant donné la définition spéciale de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental dans l'Annexe sur les services financiers, il n'est pas nécessaire de se demander si ces services sont offerts sur une base commerciale. De toute façon, les services d'assurance-

De façon similaire, les programmes provinciaux qui financent intégralement des services de santé au-delà de ceux financés aux termes de la *Loi canadienne sur la santé* sont fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental tant qu'il est interdit aux assureurs privés d'offrir de l'assurance pour les mêmes services. Dans la mesure où la concurrence des assureurs privés est permise, l'exclusion ne s'appliquerait pas[338]. Comme nous en faisons état ci-dessous, dans certains cas, les services de santé eux-mêmes peuvent ne pas être fournis au sens prévu dans l'exclusion, mais le service correspondant à offrir des fonds le serait.

Les services de santé de base assurés en vertu de la Loi canadienne sur la santé

Introduction

Même si le financement des services de santé de base en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* vise à remplir une responsabilité fondamentale de l'État, tous les aspects de la prestation de ces services pourraient ne pas être admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Les services hospitaliers seront vraisemblablement considérés comme entrant dans la portée de l'exclusion et, partant, ne seraient pas assujettis à l'AGCS, mais la même conclusion est moins certaine en ce qui a trait aux services fournis par les médecins et d'autres services de santé assurés en vertu de la *Loi*.

---

santé qui s'inscrivent dans le cadre de la *LCS*, note 82 ci-dessus, sont fournis sur une base non commerciale. Les régimes provinciaux ne visent pas à faire des bénéfices ou à récupérer les coûts auprès des consommateurs. Dans toutes les provinces sauf trois, les services sont fournis sans frais. Dans les provinces où des frais sont perçus, l'accès aux traitements n'est pas conditionnel au versement de ces frais. Les frais ne sont pas liés au coût des services consommés. Sanger souligne qu'au moins une province a fait l'essai de services assurés hors de ceux assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, en concurrence avec les assureurs privés (*Sanger*, *ibidem*, p. 83-84). Ces activités échapperaient à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental.

[338] Dans les provinces où l'assurance privée est permise et où seule la faiblesse des conditions du marché a empêché le développement d'un marché privé de l'assurance, l'accès à l'exclusion est moins certain.

Les services hospitaliers

Les services de la plupart des hôpitaux au Canada entrent probablement dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et ne sont pas assujettis à l'AGCS. Les services hospitaliers financés par des fonds publics ne sont pas offerts sur une base commerciale car ils sont fournis dans un contexte sans but lucratif et avec un contrôle significatif de l'État sur la forme de leur prestation[339]. De même, ils ne donnent lieu à aucune concurrence. Les services des hôpitaux privés sont par contre assujettis à l'accord.

Les hôpitaux financés par des fonds publics (souvent appelés simplement « hôpitaux publics ») sont des institutions à but non lucratif au sens où tous les fonds sont exclusivement consacrés à l'atteinte de leur fin publique[340]. Aucun avantage financier n'est reçu par les membres des sociétés hospitalières en rapport avec les services hospitaliers. Les hôpitaux « publics » ne vendent pas leurs services de base aux patients. Il n'y a pas d'échange commercial d'un paiement en contrepartie des services reçus par les patients. Les dépenses sont financées par la province ou le territoire dans le cadre de budgets approuvés par les autorités provinciales ou territoriales en vue de couvrir les coûts[341]. Étant donné que ces établissements offrent leurs services dans un but non lucratif, le premier attribut qu'un service doit posséder pour être considéré comme fourni sur une base autre que commerciale est donc présent.

De même, les services des hôpitaux « publics » assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* sont fournis avec un contrôle gouvernemental suffisant pour satisfaire au second aspect des services offerts sur une base non commerciale, au sens de

---

[339] *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 93.

[340] Ainsi, dans la *Hospital Act* de la Colombie-Britannique, les hôpitaux sont définis comme des institutions à but non lucratif « opérées principalement pour accueillir et traiter des personnes a) souffrant gravement d'une maladie ou d'une invalidité, b) en convalescence ou en voie de réhabilitation après avoir subi une grave maladie, ... » (note 118 ci-dessus, art. 1).

[341] Certaines dépenses hospitalières sont financées grâce à des contributions de la collectivité.

l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Les gestionnaires des hôpitaux sont redevables au gouvernement, les budgets doivent recevoir l'approbation du gouvernement et ce dernier peut déterminer quels services seront dispensés. Le transfert des responsabilités administratives des hôpitaux aux régies régionales de la santé, supervisées par le gouvernement dans la plupart des provinces, vient renforcer encore l'argument selon lequel les hôpitaux n'opèrent pas sur une base commerciale. Incidemment, les hôpitaux sont assujettis à un si grand contrôle gouvernemental qu'un éminent observateur en a conclu qu'ils « ressemblent à des hôpitaux de propriété gouvernementale et agissent comme tel »[142].

En ce qui a trait à la concurrence, les patients peuvent choisir l'hôpital qu'ils visiteront à des fins diverses et, de leur point de vue, il existe probablement des substituts aux services offerts par un hôpital[143]. Néanmoins, les hôpitaux « publics » ne sont pas engagés dans une rivalité les uns avec les autres ou avec les hôpitaux privés[144]. Les hôpitaux « publics » ne livrent pas concurrence pour attirer la clientèle parce que leur mandat est simplement de fournir des services de santé et non de maximiser les recettes au-delà des dépenses. Le fait que leurs budgets dépendent souvent, en partie, des prévisions au sujet du nombre de patients pourrait donner à penser qu'ils ont une incitation économique à rivaliser. Cependant, les budgets ne sont établis de cette manière que pour assurer une répartition des fonds susceptible de couvrir les coûts. Par conséquent, il est peu probable

---

[142] *Flood*, note 81 ci-dessus, p. 40. Dans la cause *Eldridge* c. *Colombie-Britannique*, [1997] 151 D.L.R. (4e) 577 (C.S.C.), la Cour suprême du Canada a statué que la Charte des droits et libertés s'appliquait aux hôpitaux dans la mesure où leur action était « gouvernementale » de nature – par exemple la mise en œuvre d'un régime spécifique prévu par la loi ou d'un programme gouvernemental » (p. 607-608).

[143] Aucune distinction n'est faite dans la *CCP provisoire*, note 38 ci-dessus, entre les hôpitaux publics et privés.

[144] Les hôpitaux peuvent adopter un comportement de rivalité qui n'est pas de nature économique, par exemple en vue d'être le fournisseur exclusif de certains services. Récemment, l'Hôpital pour enfant de l'est de l'Ontario et l'Hospital for Sick Children ont rivalisé en vue d'obtenir le droit exclusif d'offrir des services de chirurgie cardiaque aux enfants.

que l'on arrive à la conclusion que les hôpitaux « publics » sont en concurrence.

Dans la mesure où certains hôpitaux privés sont autorisés à offrir des services, comme c'est le cas dans certaines provinces, la conclusion précédente ne changerait pas nécessairement. L'analyse présentée à la section 5 a montré que la protection de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental pourrait disparaître pour un service donné seulement si le fournisseur du service est en concurrence. Conformément à cette définition « unidirectionnelle », aussi longtemps que les hôpitaux « publics » ne sont pas eux-mêmes engagés dans un comportement de rivalité, leurs services ne sont pas fournis en concurrence avec ceux des hôpitaux privés.

Si l'interprétation « unidirectionnelle » proposée de la concurrence n'est pas jugée acceptable par un groupe spécial de l'OMC dans l'avenir, alors en principe toute concurrence de la part des hôpitaux privés suffirait à soustraire des services dispensés par les hôpitaux « publics » de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Cependant, il n'est pas évident que l'on arriverait à la conclusion qu'il y a concurrence. À l'heure actuelle, il y a relativement peu d'hôpitaux privés au Canada et la plupart offrent une gamme limitée de services spécialisés[145], de sorte que sur un marché géographique donné, il pourrait ne pas y avoir concurrence de la part des hôpitaux privés. En outre, il est probable qu'un niveau de concurrence plus que minimal serait nécessaire pour que les services des hôpitaux « publics » échappent à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental[146].

---

[145] Voir la note 120 ci-dessus et le texte d'accompagnement qui indiquent qu'il y a plus de 300 cliniques privées offrant certains des services déjà offerts par les hôpitaux « publics ».

[146] À titre d'exemple, la clinique Shouldice de Toronto est un hôpital privé à but lucratif offrant des services de chirurgie portant exclusivement sur les cas d'hernie. Le traitement chirurgical des hernies est aussi offert dans les hôpitaux « publics ». Les interventions pratiquées dans les deux contextes sont couvertes pour les résidents de l'Ontario par le régime d'assurance-santé de la province. Étant donné la capacité limitée de la clinique, peut-on affirmer qu'elle opère en concurrence avec les hôpitaux dans la région de Toronto? La clinique Shouldice s'est acquise une réputation inter-

Il se pourrait que sur de nombreux marchés, la concurrence des hôpitaux privés ne satisferait pas à ce critère *de minimus*.

De même, l'existence d'une concurrence variera selon les circonstances. Même si les services des hôpitaux privés et « publics » peuvent ne pas être considérés comme des substituts parfaits en raison, par exemple, de différences dans les délais d'attente et les techniques et le matériel employés, ils pourraient être considérés identiques sur un plan fonctionnel. De plus, au moment où les hôpitaux privés entreront sur le marché, ils tenteront d'attirer des clients actuels des hôpitaux « publics » et seront ainsi en concurrence. Une fois que le marché aura atteint une certaine maturité, il devrait être suffisamment segmenté pour que les services des hôpitaux « publics » et privés soient considérés comme n'étant pas en concurrence : les personnes suffisamment nanties utiliseront les hôpitaux privés, tandis que les autres auront recours aux services financés par des fonds publics. Lorsqu'un tel système à deux paliers se sera développé, l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental pourrait à nouveau être disponible pour les services des hôpitaux « publics » du fait qu'ils ne seraient plus en concurrence avec les services offerts par les hôpitaux privés[347].

Si les hôpitaux privés, à but lucratif, offrent des services financés par la province, ils pourraient alors être en concurrence avec les hôpitaux « publics » offrant les mêmes services. La fourniture de certains services assurés par des établissements de chirurgie privés approuvés est maintenant permise en Alberta[348].

Si tout ce qu'il faut pour soustraire les services des hôpitaux « publics » à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est une concurrence quelconque de la part des hôpitaux privés, alors l'exclusion pourrait ne pas être accessible dans certaines circonstances limitées. Cependant, la présente étude arrive à

---

nationale et attire des patients de partout au Canada. Cela signifie-t-il que ses activités sont en concurrence avec celles de tous les hôpitaux au Canada?

[347] La position prise sur ce point est contraire à celle adoptée par le Secrétariat de l'OMC dans la *Note de l'OMC sur les services de santé et les services sociaux*, note 216 ci-dessus, p. 11.

[348] *Health Care Protection Act*, R.S.A. 2000, ch. H-1.

la conclusion que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental pourrait être interprétée de manière à s'appliquer aux services de tout fournisseur qui n'est pas en concurrence. Puisque les hôpitaux « publics » ne livrent pas concurrence, leurs services devraient entrer dans la portée de l'exclusion et les mesures visant les hôpitaux « publics » ne devraient pas être assujetties aux disciplines de l'AGCS.

Services de médecins assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*

Les médecins qui dispensent des services remboursés par les régimes de santé provinciaux et territoriaux en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, en milieu hospitalier ou à l'extérieur[349], sont pour la plupart des fournisseurs privés à but lucratif. En conséquence, leurs services échappent à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et sont assujettis à l'AGCS. Les services des médecins sont fournis sur une base commerciale parce que les médecins opèrent à but lucratif au sens où ils offrent leurs services dans le but de réaliser les avantages financiers connexes et non uniquement à une fin non financière. De toute évidence, les médecins ont relativement peu de contrôle sur le revenu net qu'ils reçoivent des régimes de santé des provinces et des territoires. Les médecins ne participent pas à des échanges sur le marché avec leurs patients et ne facturent pas directement ces derniers. Leurs honoraires sont fixes et leur facturation totale est assujettie à un plafond, bien qu'ils aient un certain contrôle sur leurs dé-

[349] Certains médecins sont employés par l'hôpital et touchent un salaire (par exemple certains médecins affectés aux salles d'urgence). D'autres médecins travaillant en milieu hospitalier entrent dans l'une de deux catégories : i) ceux qui ont le « privilège » de dispenser des services dans un hôpital particulier (par exemple pour les accouchements), mais qui travaillent généralement dans leur propre cabinet et facturent directement le régime de santé de la province pour leurs services — qu'ils soient assurés à l'hôpital ou ailleurs, et ii) ceux qui travaillent généralement dans un cabinet à l'hôpital et qui dispensent leurs services à l'hôpital mais en facturant directement le régime de santé de la province pour leurs services (par exemple certains chirurgiens). Lorsque les services des médecins sont dispensés à l'hôpital, les services hospitaliers connexes (tels ceux dispensés par le personnel infirmier et d'autres, le matériel et les installations) seraient défrayés à même le budget de l'hôpital.

penses. Mais ils vendent leurs services aux régimes de santé provinciaux et territoriaux à des tarifs établis par ces régimes, à des niveaux qui visent à leur assurer une rémunération raisonnable. Cette rémunération dépasse les coûts engagés individuellement par les médecins pour la prestation de leurs services. On ne peut prétendre que leurs activités sont à but non lucratif.

Le degré de contrôle gouvernemental sur les services des médecins n'est probablement pas suffisant pour que l'on puisse conclure que le second aspect, celui des services offerts sur une base non commerciale, est satisfait. L'État joue un rôle significatif en déterminant si et comment une personne peut dispenser des services de médecine. Les médecins doivent obtenir un permis de pratique et sont soumis à la réglementation de l'État, qui vise à maintenir des normes professionnelles élevées. Tel que noté, les prix de leurs services sont fixés par les régimes de santé des provinces et des territoires et leur rémunération totale est assujettie aux plafonds imposés par le gouvernement. En dépit de ce niveau d'intervention étatique, les médecins exercent un contrôle sur qui ils traitent, quels traitements ils dispensent et quand ils le font. L'État ne contrôle pas la prestation des services de médecine de la façon dont il contrôle les services hospitaliers. Dans l'ensemble, les médecins conservent un contrôle suffisant sur leurs services pour qu'il soit difficile d'étayer l'argument selon lequel les services des médecins sont contrôlés par l'État en vue d'atteindre une fin gouvernementale.

Il est moins évident que les médecins sont en concurrence les uns avec les autres. Les services des médecins peuvent être considérés comme des substituts dans bien des cas et les patients ont le pouvoir de choisir le médecin qu'ils visiteront, dans certaines limites. Sur les marchés où il y a trop de médecins, on peut penser que ces derniers chercheront à maximiser leur revenu en tentant d'attirer les patients d'autres médecins. Dans le contexte canadien, ce scénario est peu probable compte tenu de la pénurie générale de médecins dans la plupart des localités[350].

---

[350] Selon l'OCDE, le Canada compte moins de médecins par habitant que la plupart des autres pays membres de l'OCDE. En 2000, le Canada comptait 2,1 médecins pratiquants par 1000 habitants, ce qui est bien inférieur à la

Les efforts faits par certaines provinces pour obliger les médecins à pratiquer dans des régions particulières réduisent les perspectives de concurrence[351]. Enfin, les médecins ne peuvent se livrer concurrence au niveau des prix lorsqu'ils dispensent des services assurés. Même si une concurrence au niveau de certains déterminants de la demande autres que les prix, par exemple la qualité des services, est possible, nous n'avons trouvé aucune preuve démontrant que cela se fait en pratique dans la prestation des soins de santé de base.

Nonobstant la faiblesse des données qui permettraient de dire si les médecins sont en concurrence, il semble clair que ces derniers dispensent leurs services sur une base commerciale. En conséquence, l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne soustrait pas leurs services à la portée de l'AGCS.

Services de santé complémentaires

Autres services dispensés par des professionnels de la santé

Les services des médecins et les autres services dispensés par des professionnels de la santé (y compris les services de remplacement/complémentaires) qui ne sont pas assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* ne seront pas soustraits à l'application de l'AGCS par l'entremise de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental dans la plupart des cas. Même lorsque certains de ces services sont financés en partie par l'État, leur prestation est assurée par des fournisseurs privés à but lucratif, qui opèrent sur une base commerciale. Les fournisseurs dispensent leurs services en vue de gagner une rémunération financière et non à quelque autre fin. Les professionnels de la

---

moyenne de 2,9 de l'ensemble de l'OCDE. Voir OCDE, *Aperçu de la santé – Les indicateurs de l'OCDE 2003 – Note d'information - Canada*, 2003.

[351] Si les services des médecins étaient considérés comme étant achetés non pas par les patients individuellement mais par les régimes de santé des provinces et que cela constituait un marché public au sens de l'article XIII de l'AGCS, l'obligation relative à la NPF s'appliquerait. Dans la présente étude, nous arrivons à la conclusion (ci-dessous) que les montants versés aux médecins en vertu des régimes de santé des provinces ne seraient pas considérés comme des marchés publics. Voir les notes 394 à 397, ci-dessous, et le texte d'accompagnement.

santé échangent leurs services contre un paiement direct de la part des patients, à des prix qui dépassent les coûts. Bien que chaque catégorie de professionnels puisse être soumise à une réglementation plus ou moins contraignante, qui vise à assurer des normes de compétence, on ne peut en aucun cas faire valoir que cette réglementation signifie que la prestation de leurs services est contrôlée par l'État en vue d'atteindre une fin gouvernementale. Les cliniques de chirurgie de l'œil au laser exploitées dans un but lucratif en sont un exemple manifeste. Le gouvernement joue un rôle limité en contrôlant la façon dont ces services sont dispensés.

Nous n'avons trouvé aucune donnée au sujet du niveau de concurrence sur le marché entre les professionnels de la santé. Les services d'une catégorie particulière de professionnels de la santé, par exemple ceux offerts par les cliniques de chirurgie de l'œil au laser, peuvent être considérés comme des substituts. Dans certains cas, la rivalité peut être atténuée en raison d'une demande excédentaire par rapport à l'offre, mais étant donné les stimulants économiques qui s'exercent sur les professionnels de la santé, il est probable qu'il y ait une certaine concurrence. Les professionnels de la santé peuvent augmenter leurs recettes en attirant plus de patients ou en pratiquant des prix plus élevés.

La mesure dans laquelle les services de santé offerts par les médecins et les autres professionnels de la santé sont financés par des programmes provinciaux et territoriaux qui ne relèvent pas de la *Loi canadienne sur la santé* ne changerait pas ces conclusions. Les modalités des programmes existants qui servent à financer en partie ou en totalité des soins de santé dispensés aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux bénéficiaires du bien-être social, par exemple, ne changeraient rien au fait que la prestation de ces services se fait sur une base commerciale et, peut-être, dans un contexte de concurrence[352].

---

[352] L'incidence de l'AGCS sur les fournisseurs de services individuels est limitée par l'Annexe de l'AGCS sur le mouvement des personnes naturelles, qui stipule que l'AGCS ne s'applique pas aux mesures visant les personnes naturelles qui cherchent à accéder au marché de l'emploi d'un Membre, ni aux mesures axées sur la citoyenneté, la résidence ou l'emploi sur une base permanente. Voir A. Carzaniga, « The GATS, Mode 4, and Patterns of

L'analyse qui précède s'applique également aux services hospitaliers non assurés en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, comme les chambres privées, que les patients doivent payer directement, de même que les services auxiliaires, comme les parcs de stationnement. Dans la mesure où ces services sont vendus aux patients qui les paient directement et qu'ils sont offerts à des prix visant à engendrer des recettes supérieures à l'ensemble des coûts associés au service, ils pourraient être considérés comme des services distincts, fournis sur une base commerciale et, par conséquent, hors de la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Puisque ces services supplémentaires financés par des fonds privés représentent une modeste part des activités des hôpitaux liées à la prestation des services de base assurés, et que ces fonds sont réinvestis pour financer des services hospitaliers, on pourrait soutenir qu'ils devraient être considérés comme admissibles à l'exclusion. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans la section 5, une interprétation plus juste serait qu'ils devraient être traités comme des services distincts offerts sur une base commerciale[353]. En pratique, toutefois, il peut être difficile de déterminer jusqu'où une mesure liée aux services hospitaliers s'applique à ce sous-ensemble de services et, par conséquent, est assujettie à l'AGCS.

Commitments », dans *Moving People to Deliver Services*, A. Mattoo et A. Carzaniga (éds.), Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford, 2003, p. 23. Ainsi, alors que les services de particuliers peuvent être assujettis à l'AGCS, les mesures visant l'emploi permanent au Canada sont exclus de la portée de l'accord. D'autres mesures visant les personnes qui entrent au Canada sur une base temporaire pour offrir des services ou pour travailler dans les établissements canadiens d'un fournisseur de services étranger seraient assujetties à l'accord. Tel qu'indiqué à la section 7 de l'étude, l'incidence de cette obligation est probablement très limitée parce que le Canada n'a pas pris d'engagement relativement au traitement national ou à l'accès au marché des fournisseurs individuels de services de santé ou d'éducation.

[353] Sanger conclut que les services offerts par les hôpitaux à des fins lucratives seraient assujettis à l'AGCS (*Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 93).

Maisons de soins infirmiers et résidences pour personnes âgées

La diversité des modes de prestation et de financement des services offerts par les maisons de soins infirmiers et des autres soins à long terme rend presque impossible toute tentative d'en arriver à une conclusion générale sur le fait que ces services sont ou non admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Les maisons de soins infirmiers exploitées par des fournisseurs de services privés à but lucratif échappent à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Ces établissements sont exploités sur une base commerciale en ce sens qu'ils cherchent à réaliser des bénéfices pour leurs actionnaires et ne visent pas une autre fin.

Les services de maisons de soins infirmiers pourraient satisfaire à l'autre critère énoncé pour l'application de l'exclusion. Si l'on examine le second aspect du critère de la prestation « sur une base non commerciale », les exigences des provinces en matière de permis qui visent à assurer le respect de normes dans le fonctionnement des maisons de soins infirmiers représentent un niveau très élevé d'implication de l'État dans la façon dont se fait la prestation de ces services. Ainsi, en Ontario, même la façon dont les repas sont servis est soumise à des normes de service. Le degré de contrôle de l'État pourrait être suffisant pour que ces services approchent du niveau requis pour satisfaire à la seconde exigence aux fins de l'exclusion, celle relative à la prestation des services sur une base autre que commerciale. En ce qui a trait aux entreprises à but lucratif, les maisons de soins infirmiers sont probablement en concurrence les unes avec les autres dans une certaine mesure. Cependant, dans certaines juridictions, comme en Ontario, où toutes les maisons de soins infirmiers doivent détenir un permis et sont assujetties à une réglementation détaillée, la concurrence pourrait être limitée. Lorsque l'emplacement et le nombre d'établissements, les tarifs pratiqués et la qualité du service sont soumis à des contrôles stricts et que les permis ne sont délivrés que si les responsables de la réglementation de la province jugent qu'il y a une demande suffisante, il pourrait n'y avoir que peu de place pour la concurrence. Même dans ces circonstances, toutefois, s'il y a un important excédent de lits de

soins à long terme, les maisons de soins infirmiers pourraient rivaliser dans un effort pour maintenir les taux d'occupation.

La situation des résidences pour personnes âgées qui n'offrent pas de services médicaux est semblable sauf qu'un plus grand nombre de ces établissements sont exploités par des organismes à but non lucratif et des municipalités. Les services offerts aux personnes âgées par des fournisseurs à but lucratif seraient assujettis à l'AGCS. Comme pour les maisons de soins infirmiers à but lucratif, les résidences pour personnes âgées à but lucratif ne satisfont pas au premier aspect de l'exigence relative à la prestation sur une base non commerciale. Pour ce qui est de la concurrence, il est probable que les résidences pour personnes âgées à but lucratif soient en concurrence.

Il est plus difficile de catégoriser les services de résidences pour personnes âgées offerts par des organismes à but non lucratif. Sur la base des critères élaborés, tant que ces établissements sont exploités exclusivement en vue d'offrir des services d'hébergement aux personnes âgées sur une base non lucrative et que tout excédent occasionnel des recettes sur les dépenses est réinvesti dans la prestation des services, alors ces services satisfont au premier aspect de l'exigence relative à la prestation sur une base non commerciale. Cependant, les services des exploitants privés à but non lucratif de résidences pour personnes âgées, même dans les provinces et les territoires où ces établissements sont réglementés, seront assujettis à l'AGCS parce que la participation gouvernementale à la prestation des services est limitée. Sans participation importante de l'État, les services de ces fournisseurs sont offerts sur une base commerciale au sens de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et n'échapperaient donc pas à l'AGCS.

Il n'est pas évident que les résidences pour personnes âgées à but non lucratif soient en concurrence. Étant donné leur mandat, ces établissements ne sont peut-être pas en concurrence avec d'autres fournisseurs de services. Selon l'existence et les modalités d'un régime de permis ou d'une autre forme de réglementation, la concurrence pourrait être restreinte. Néanmoins, dans la mesure où les résidences pour personnes âgées à but non lucratif

ne satisfont pas à l'exigence de la prestation sur une base non commerciale, leurs services seraient assujettis à l'AGCS.

Là où les municipalités ou d'autres organismes gouvernementaux fournissent directement des services de résidences aux personnes âgées sur une base non commerciale et ne cherchent pas à rivaliser mutuellement ou avec d'autres fournisseurs de services similaires, les services qu'ils offrent sembleraient conformes aux exigences de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. En conséquence, les mesures axées sur les services offerts par les résidences pour personnes âgées gérées par les pouvoirs publics pourraient être exclues des obligations de l'AGCS. Cette conclusion s'appuie sur la validité de l'interprétation « unidirectionnelle » de la concurrence que nous avons énoncée à la section 5 de l'étude. Si la concurrence entre des exploitants privés de résidences pour personnes âgées est suffisante pour supprimer l'avantage découlant de l'exclusion, les services des résidences pour personnes âgées gérés par les autorités publiques seraient assujettis à l'AGCS, même s'ils satisfont à tous les autres critères pertinents à l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental.

Les soins à domicile

Comparativement aux maisons de soins infirmiers et aux résidences pour personnes âgées, il existe une variété encore plus grande de modes de prestations des services de soins à domicile au Canada. Il n'est donc pas possible de faire des généralisations simples au sujet de l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental.

Les services de soins à domicile sont fournis directement par l'État à certains résidents en Saskatchewan et au Manitoba et, dans le cas des services professionnels, en Alberta et au Québec, bien que les conditions d'admissibilité diffèrent entre les provinces. Dans toutes ces provinces, le secteur des soins à domicile semble segmenté dans l'optique de l'application de l'AGCS. Les services de soins à domicile dispensés par l'État aux personnes qui satisfont aux conditions d'admissibilité pourraient entrer dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Ces services sont fournis sur une base autre que

commerciale. Et ils ne sont pas fournis en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services s'il n'y a pas de fournisseur privé de soins à domicile. Si, comme cela est probable, le fournisseur de services gouvernemental n'a pas le mandat de livrer concurrence et n'est pas en concurrence avec des fournisseurs privés de soins à domicile, alors ses services seraient exclus.

Les soins à domicile financés par des fonds privés et dispensés par des fournisseurs privés à but lucratif qui sont accessibles au reste de la population dans ces provinces seraient considérés comme non admissibles à l'exclusion. Les prestateurs de soins à domicile à but non lucratif, comme les Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada, sont organisés et fonctionnent exclusivement en vue de fournir des services de soins à domicile sans but lucratif, et aucune personne ne profite directement d'un excédent des recettes sur les dépenses. Ces fournisseurs pourraient ne pas chercher à rivaliser. Néanmoins, en l'absence d'une participation importante du gouvernement dans la prestation de leurs services, ces derniers ne seraient pas admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et les dispositions de l'AGCS s'appliqueraient. Si la concurrence de la part d'un fournisseur dans ce secteur est suffisante pour que l'ensemble du secteur échappe à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, la présence de fournisseurs privés à but lucratif pourrait signifier que tous les services de soins à domicile, y compris ceux dispensés par l'État, seraient assujettis à l'AGCS. Pour déterminer si, en fait, les services des fournisseurs privés sont en concurrence avec les soins à domicile financés par l'État, il faudrait faire une analyse détaillée des conditions de chaque marché local.

Dans les provinces comme l'Ontario où la plupart des soins à domicile sont dispensés par des fournisseurs privés sans but lucratif ou à but lucratif, mais où un financement gouvernemental partiel est versé à l'intention de certains groupes cibles, l'analyse serait similaire. Tous les aspects de ces services de soins à domicile échapperaient à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental[354].

---

[354] *Sanger* arrive à la même conclusion, note 5 ci-dessus, p. 101. Une analyse détaillée des soins à domicile au Canada est présentée dans *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus, p. 79-111, et dans *Fuller*, note 116 ci-dessus.

En appliquant la même analyse que ci-dessus, les fournisseurs à but lucratif et les fournisseurs privés à but non lucratif seraient considérés comme ayant des activités commerciales. L'argument en faveur de l'application de l'AGCS aux services des organismes à but non lucratif a encore plus de poids si ces organismes rivalisent directement avec des fournisseurs de services à but lucratif du secteur privé pour obtenir des fonds publics en participant aux appels d'offres en vue d'obtenir des contrats provinciaux.

(b) Services éducatifs

L'enseignement primaire et secondaire

Les services des écoles primaires et secondaires publiques entrent vraisemblablement dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et, ainsi, ne sont pas visés par les obligations de l'AGCS[355]. L'enseignement public est offert sur une base non commerciale. Par l'entremise des ministères provinciaux de l'éducation et des conseils scolaires, l'État finance l'enseignement primaire et secondaire, il en détermine le contenu et est responsable de sa prestation. Aucun paiement n'est versé pour les services éducatifs publics par les étudiants canadiens ou leur famille comme condition d'accès à l'école. Bien que les contributions imposées aux parents, ou versées volontai-

---

[355] Le Secrétariat de l'OMC a soutenu que l'enseignement de base « pourrait être considéré » comme admissible à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental (*Note du Secrétariat de l'OMC sur les services d'éducation*, note 147 ci-dessus, p. 4). Selon *Sauvé*, note 179 ci-dessus, « posez la question à tout négociateur à Genève et il sera enclin à penser que l'enseignement primaire et secondaire, ce que l'on appelle l'enseignement de base, échappe à la portée de l'AGCS » et, plus loin, que la « perception commune au niveau intergouvernemental est donc que les services d'enseignement public et les services éducatifs offerts par des intervenants privés sur une base non commerciale sont exclus de l'AGCS (de la même manière que le sont toutes les mesures gouvernementales, y compris celle visant le financement public de la fourniture de ces services) », p. 3. Tel qu'indiqué dans la présente section, le problème que soulèvent ces généralisations est qu'elles ne sont pas étayées par une analyse juridique fouillée du texte de l'AGCS. Elles ne tiennent pas compte non plus de la situation particulière qui peut prévaloir au Canada ou ailleurs.

rement par ceux-ci, augmentent en fréquence et en valeur[356], elles demeurent très inférieures aux coûts correspondants. Tous les fonds ainsi perçus sont directement consacrés à la prestation des programmes scolaires.

Les écoles publiques ne sont pas en concurrence mutuellement ou avec les écoles privées. Leurs services doivent être offerts à tous selon la formule 'à prendre ou à laisser'. Les étudiants peuvent choisir de fréquenter une école privée plutôt qu'une école publique, mais les écoles publiques ne livrent pas concurrence pour garder des étudiants ou tenter d'attirer des étudiants fréquentant une école privée. Comme pour les hôpitaux, le fait que la plus grande partie des budgets de fonctionnement des écoles publiques soit attribuée selon le nombre d'étudiants ne signifie pas que les écoles publiques ont une incitation économique à se livrer concurrence. Le principal objet de ce mode de répartition des budgets est de faire en sorte que le financement soit à la mesure des coûts.

La robustesse de la conclusion selon laquelle les écoles publiques ne sont pas administrées sur une base commerciale et ne sont pas en concurrence se trouve affaiblie, dans certains cas, lorsque des écoles publiques soumises à des contraintes financières cherchent de nouvelles façons de recueillir des fonds. Ainsi, certaines écoles publiques livrent concurrence aux écoles privées pour attirer des étudiants étrangers qui paient des frais de scolarité[357]. Les conseils scolaires de la Colombie-Britannique ont été autorisés à créer des sociétés à but lucratif pour mener des activités commerciales aux fins de gagner des revenus à l'appui de la prestation des services publics d'enseignement. Ce sont des services à but lucratif dans la mesure où leur prix dépasse le coût de leur prestation.

On pourrait raisonnablement prétendre que ces services sont accessoires au mandat éducatif central de ces écoles et, tant que les fonds recueillis sont consacrés à la prestation de pro-

---

[356] *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 118.

[357] *Grieshaber-Otto et Sanger*, *ibidem*, p. 52-56; *Industrie Canada – L'éducation commerciale*, note 12 ci-dessus, p. 12-13. Voir les notes 197 à 200, ci-dessus, et le texte d'accompagnement.

grammes éducatifs et que ces services ne représentent qu'une part relativement modeste des activités de l'école, ils ne devraient pas être considérés comme étant offerts sur une base commerciale. Il est préférable d'envisager ces activités comme des activités commerciales distinctes. À cet égard, ces activités encore exceptionnelles échappent à la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Le fait que ces services puissent être assujettis à l'AGCS ne signifie cependant pas que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne s'applique pas aux services éducatifs de base offerts par les écoles publiques. Comme nous l'avons indiqué dans le cas des hôpitaux, une telle distinction pourrait faire surgir des difficultés pratiques. Il pourrait être difficile de déterminer l'incidence des obligations de l'AGCS sur le sous-ensemble des activités des écoles publiques qui sont assujetties à l'accord en rapport avec les mesures qui touchent aux écoles en général.

Les conclusions présentées ci-dessus reposent sur l'interprétation « unidirectionnelle » de la concurrence mise de l'avant à la section 5 de l'étude. Si l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental était interprétée de manière à exiger qu'il n'y ait aucune concurrence entre les écoles privées et les écoles publiques, alors les services des écoles publiques n'échapperaient pas à la portée de l'AGCS[155].

Il faut considérer que les écoles privées tentent d'attirer des étudiants qui fréquentent les écoles publiques. Même les écoles à but non lucratif doivent attirer des étudiants pour survivre. En un sens général, les services éducatifs dispensés dans les écoles publiques et privées peuvent être vus comme des substituts, bien que l'on puisse invoquer divers éléments pour faire une distinction entre l'enseignement offert par les écoles privées et par les écoles publiques, du moins dans certaines circonstances. Les frais de scolarité, les installations et les programmes spéciaux et l'enseignement spécialisé dans des disciplines comme la religion sont caractéristiques des nombreux programmes

[155] Cela est contraire à l'affirmation simple selon laquelle les écoles publiques sont exclues, énoncée dans *Industrie Canada – L'éducation commerciale*, *ibidem*, p. 2, 9.

d'enseignement privés, mais sont absents des programmes des écoles publiques. Les écoles privées ne sont pas soumises aux mêmes contraintes que les écoles publiques en ce qui a trait à leurs programmes d'enseignement et au personnel enseignant. Dans certaines circonstances, toutes ces différences, et d'autres, pourraient mener à la conclusion que l'enseignement privé et l'enseignement public ne devraient pas être considérés comme des substituts et, par conséquent, ne devraient pas être perçus comme étant en concurrence.

Cependant, les frais de scolarité et les autres différences ne sont pas toujours significatifs. En particulier, dans les provinces comme l'Alberta et le Québec où l'État offre un soutien substantiel aux écoles privées[359], il devient de plus en plus difficile de faire la distinction entre les services des écoles privées et ceux des écoles publiques sur la base des frais de scolarité. Les subventions versées aux écoles privées leur permettent de rivaliser plus facilement avec le système public[360]. En conséquence, si l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est interprétée de manière à exiger l'absence de concurrence entre les écoles privées et les institutions publiques, il deviendrait plus difficile de soutenir que les services des écoles publiques échappent à la portée de l'AGCS. Néanmoins, tant qu'il suffit aux écoles publiques de ne pas être en concurrence les unes avec les autres pour être admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouver-

---

[359] Les initiatives de ce genre au pays sont examinées dans *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 19-21. Certaines formes de soutien de l'État réduisent le fardeau réel des frais de scolarité.

[360] Certains préconisent un soutien public des écoles privées en raison des effets salutaires de la concurrence (par exemple C.R. Hepburn, *THE CASE FOR SCHOOL CHOICE: MODELS FROM THE UNITED STATES, NEW ZEALAND, SWEDEN AND DENMARK*, Vancouver, Fraser Institute, 1999. D'autres contestent ce point de vue et affirment que les programmes spécialisés de nombreuses écoles privées signifient qu'elles ne sont pas vraiment en concurrence avec les écoles publiques mais, plutôt, qu'elles offrent un produit différent aux personnes qui peuvent se le permettre (voir, par exemple, Fédération des enseignantes - enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, *Private School Tax Credits – A Plan for Inequality: Response to Equity in Education Tax Credit Discussion Paper*, FEESO, 2001).

nemental, on devrait au moins exclure de l'AGCS les services qu'elles offrent sans frais aux étudiants canadiens.

Si l'on examine les services des écoles privées, même celles qui ne sont pas exploitées dans un but lucratif[361], leurs services ne sont pas admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et sont assujettis à l'AGCS[362]. Dans la mesure où ce sont des entités à but lucratif, elles sont exploitées sur une base commerciale. Les écoles à but non lucratif pourraient satisfaire au premier aspect de l'exigence relative à la prestation sur une base non commerciale. Cependant, ni les écoles privées à but lucratif ni celles à but non lucratif ne font l'objet d'une intervention suffisante de l'État dans la prestation de leurs services pour satisfaire au second aspect de l'exigence relative au fonctionnement sur une base non commerciale. En outre, elles pourraient être considérées comme étant en concurrence les unes avec les autres et avec les écoles publiques.

L'enseignement supérieur

L'argument en faveur de l'inclusion des universités, des collèges et des autres institutions d'enseignement supérieur financés par des fonds publics dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est plus faible que dans le cas des écoles publiques qui dispensent l'enseignement primaire et se-

---

[361] Bien que la plupart des écoles privées soient exploitées dans un but non lucratif, ce n'est pas toujours le cas. De même, certaines ont des liens étroits avec des entreprises de gestion à but lucratif (Public School Boards Association of Alberta, *What are Public Schools?*; sur le site du PSBAA www.public-schools.ab.ca/Public/story/different.htm (consulté le 14 novembre 2003).

[362] Cette conclusion concorde avec le jugement rendu par la Cour européenne de justice, qui a statué que l'établissement d'écoles privées en Grèce échappait à la portée de l'article 55 du Traité de Rome (jugement de la Cour rendu le 15 mars 1988; *Commission des communautés européennes* c. *République hellénique*, cause 147/86, ECR 1988 1637). Tel qu'indiqué à la note 254 ci-dessus et dans le texte d'accompagnement, l'article 55 crée une exclusion pour les activités qui se déroulent dans l'« exercice du pouvoir officiel ». Nous avons soutenu ci-dessus que l'article 55 n'était pas directement pertinent à l'interprétation de l'article I.3 de l'AGCS. Voir les notes 254 à 255 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

condaire. Même si les universités et les collèges ne visent pas à réaliser des bénéfices, ces deux catégories d'institutions sont de plus en plus engagées dans des activités lucratives. De même, elles ne sont pas soumises au même degré de contrôle gouvernemental que les écoles publiques ou les hôpitaux. Cependant, comme nous l'indiquons ci-dessous, la mesure dans laquelle elles sont en concurrence les unes avec les autres n'est pas facile à déterminer.

Les universités et les collèges financés par des fonds publics opèrent dans un but non lucratif. Tout excédent des recettes sur les dépenses au cours d'une période donnée ne profite à aucune personne en particulier mais doit être consacré à la réalisation du mandat éducatif énoncé dans la loi régissant le fonctionnement de l'institution ou ses documents constitutifs. En conséquence, cet aspect de l'exigence relative à la prestation des services sur une base non commerciale semblerait satisfait.

Cependant, le degré de participation gouvernementale aux activités des universités financées par des fonds publics pourrait ne pas être suffisant pour qu'il soit justifié de conclure que les services de ces institutions ne sont pas offerts sur une base commerciale. Elles dépendent du financement de l'État dans une mesure considérable. L'autorisation d'exploiter un établissement qui décerne des diplômes est réglementée rigoureusement par l'État. Les gouvernements provinciaux contrôlent à divers degrés le niveau des frais de scolarité. Bien que la situation varie beaucoup d'une province à l'autre au pays, de nombreux programmes universitaires exigent l'approbation préalable du gouvernement provincial et, dans bien des cas, des représentants du gouvernement siègent à leurs organes de direction.

Par ailleurs, les universités ont un degré élevé d'autonomie pour ce qui est de déterminer la façon d'administrer leurs services. Comparativement aux hôpitaux « publics », l'État intervient beaucoup moins dans le choix des services qui peuvent être offerts. Les universités établissent les politiques d'enseignement et d'admission, élaborent les programmes de cours et embauchent le personnel enseignant sans intervention de l'État. En comparaison avec les hôpitaux « publics », les services éducatifs offerts par les universités canadiennes qui reçoivent des fonds publics ne

sont pas assujettis au même degré de contrôle étatique sur les budgets. Il n'y a pas de négociation avec l'État sur le budget de base ou sur la façon dont il est réparti, et ces institutions exercent des degrés variés de contrôle sur les recettes qu'elles perçoivent en frais de scolarité. Bien qu'il soit difficile de conclure que les universités financées par des fonds publics sont exploitées à une fin privée, dans l'ensemble, il n'est pas évident que la prestation de leurs services soit contrôlée par l'État en vue d'atteindre une fin gouvernementale et, ainsi, qu'elle satisfasse au second aspect de l'exigence relative à la prestation sur une base non commerciale. Cette conclusion ne saurait toutefois être considérée comme définitive.

Les gouvernements sont plus directement impliqués dans la prestation des services de nombreux collèges financés par des fonds publics au pays. L'intervention de l'État peut aller jusqu'aux politiques d'admission, aux programmes de cours, à la planification institutionnelle et aux conditions de travail, en plus de comporter un degré de contrôle accru sur le financement et le niveau des frais de scolarité perçus auprès des étudiants[363]. Les conseils d'administration sont souvent nommés entièrement par le gouvernement provincial ou territorial, mais il est plus rare qu'ils doivent être constitués de représentants gouvernementaux. Dans au moins quelques provinces/territoires au Canada, le degré de contrôle gouvernemental sur la prestation des services des collèges est si étendu que ces services pourraient être considérés comme étant fournis exclusivement en vue d'atteindre une fin gouvernementale. En conséquence, les services des collèges financés par des fonds publics satisfont probablement au second aspect de l'exigence relative à la prestation des services sur une base autre que commerciale. Compte tenu de la diversité observée dans le mode de fonctionnement des collèges au pays, la pertinence de cette conclusion pourrait varier d'un endroit à l'autre.

De plus en plus, les collèges et, en particulier, les universités sont engagés dans des activités dont le prix peut dépasser les coûts correspondants, comme la formation de dirigeants

[363] *Ibidem*.

d'entreprise, la formation en informatique et en technologie de l'information, d'autres formes d'éducation des adultes, la recherche exécutée en sous-traitance et les services-conseils en informatique et d'autres services[364]. Certains collèges font de l'argent en exploitant des services auxiliaires comme des parcs de stationnement et des services alimentaires. De nombreuses universités cherchent à profiter de la commercialisation de la recherche universitaire. Toutes ces activités seraient vraisemblablement caractérisées comme des services distincts, offerts sur une base commerciale et, de ce fait, échappant à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, même si les recettes tirées de ces activités sont consacrées à la réalisation du mandat éducatif, à but non lucratif, des universités et des collèges. Nonobstant cette conclusion, toutefois, les services de base offerts par les universités et les collèges dans un but non lucratif pourraient tout de même être considérés comme étant offerts sur une base non commerciale si les exigences liées à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental étaient par ailleurs respectées.

Dans l'ensemble, il n'est pas évident que les services offerts par les universités financées par des fonds publics au Canada devraient être considérés comme étant offerts sur une base commerciale au sens de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Il y a plus de chance que les services offerts par de nombreux collèges financés par des fonds publics soient admissibles à l'exclusion en raison du contrôle plus grand exercé par l'État sur la prestation de leurs programmes[365]. Même si les programmes de base des universités et des collèges étaient jugés

---

[364] Un examen des données financières publiquement disponibles sur certaines universités financées par des fonds publics révèle que l'on ne divulgue pas suffisamment de renseignements pour permettre une comparaison des coûts et des prix des activités individuelles. L'Association des universités et collèges du Canada a laissé entendre que les universités offraient des services d'éducation des adultes et de formation « à but lucratif » (*AUCC – Le point*, note 206 ci-dessus, p. 14).

[365] De nombreux observateurs ont affirmé que les services d'enseignement supérieur n'entraient pas dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental (voir, par exemple, *AUCC – Le point*, *ibidem*, p. 10-11; et *Sauvé*, note 179 ci-dessus, p. 3).

admissibles à l'exclusion, les initiatives à but lucratif de ces institutions dans les domaines de la recherche, de l'éducation commerciale et de la formation, les services auxiliaires et les activités lucratives liées à la commercialisation des résultats de la recherche ne le seraient probablement pas. Les mesures touchant à ces services seraient assujetties à l'AGCS. Comme dans le cas des hôpitaux, il pourrait être difficile d'établir en pratique la mesure dans laquelle les mesures qui touchent aux universités en général influent sur les services assujettis à l'AGCS et, partant, sont visées par les disciplines de l'AGCS.

Il n'est pas simple d'appliquer l'exigence relative à l'absence de concurrence à la prestation des services des collèges et des universités, au regard de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Les diplômes et les certificats décernés par les universités et les collèges financés par des fonds publics au Canada pourraient être considérés comme des substituts; bien entendu, les étudiants peuvent choisir l'école qu'ils fréquenteront, sous réserve de satisfaire aux conditions d'admission. De même, le comportement des universités et des collèges est marqué par une certaine rivalité. Ces établissements annoncent leurs services et en font la promotion dans le but d'attirer des étudiants, tant canadiens qu'étrangers. Mais au moins dans le cas des étudiants canadiens, cette concurrence n'a, la plupart du temps, pas un aspect économique parce qu'il y a plus d'étudiants qui cherchent à être acceptés dans les établissements d'enseignement supérieur au Canada qu'il n'y a de places disponibles[366]. La « concurrence », dans la plupart des cas, se résume à recruter les meilleurs candidats. Dans ces circonstances, le fait que le financement provenant de la province et des frais de scolarité dépende en partie du nombre d'étudiants que l'institution peut attirer ne devrait pas nécessairement me-

---

[366] *Tendances de l'enseignement supérieur*, note 201 ci-dessus, p. 35. Dans certaines universités, les prix demandés aux étudiants étrangers pour les services d'enseignement sont fixés à un niveau qui ne fait que dédommager l'université pour le fait que la subvention de base par étudiant qu'elle reçoit pour les étudiants canadiens n'est pas disponible, plutôt qu'à un niveau suffisamment élevé pour réaliser des bénéfices.

ner à la conclusion que les universités sont en concurrence. Cette formule de financement vise principalement à couvrir les coûts de fonctionnement anticipés.

Encore une fois, toute conclusion selon laquelle les collèges et les universités pourraient satisfaire à l'exigence relative à l'« absence de concurrence » devient beaucoup plus incertaine si, dans l'avenir, les groupes spéciaux de l'OMC ne retiennent pas l'interprétation « unidirectionnelle » de la concurrence proposée à la section 5 de la présente étude et que la concurrence entre les institutions privées étrangères et nationales et les institutions canadiennes d'enseignement supérieur financées par des fonds publics est suffisante pour soustraire les services offerts par ces établissements à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. La concurrence avec les établissements publics d'enseignement supérieur augmente alors que les provinces permettent à des universités privées, à but lucratif, de s'implanter sur leur territoire et que les activités des entreprises de formation commerciale continuent de prendre de l'expansion. Les solutions de rechange aux cours offerts par les universités et les collèges financés par des fonds publics prolifèrent. L'avènement des programmes d'enseignement sur Internet et d'autres méthodes d'apprentissage à distance a accru l'accessibilité des résidents du Canada à l'enseignement supérieur[367]. Aujourd'hui, les étudiants canadiens ont accès à des cours offerts partout au Canada et ailleurs dans le monde[368]. Le degré de concurrence avec les universités et les collèges financés par des fonds publics dépend d'un certain nombre de variables, dont les suivantes : la taille du marché pertinent, l'existence de programmes en ligne et des programmes traditionnels menant à l'acquisition de compétences identiques ou similai-

---

[367] L'enseignement universitaire virtuel est accessible aux Canadiens sur Internet à partir tant d'universités canadiennes que d'universités étrangères. L'Université Athabaska est une institution canadienne qui offre des diplômes canadiens au terme de programmes d'études diffusés sur Internet. La Western Governors University est, de même, une université virtuelle établie aux États-Unis qui offre des programmes menant à l'obtention de diplômes universitaires américains.

[368] *Industrie Canada – L'éducation commerciale*, note 12 ci-dessus, p. 3.

res, et la mesure dans laquelle un diplôme décerné par une université ou un collège étranger peut-il se substituer à un diplôme canadien. Dans certains cas, les titres de compétence décernés par des institutions peu connues ou lointaines peuvent ne pas être considérés comme des substituts acceptables aux titres de compétence canadiens, tandis que ceux provenant d'institutions renommées aux États-Unis peuvent l'être. De même, il peut y avoir concurrence pour attirer les étudiants inscrits à des programmes particuliers où l'offre dépasse la demande, par exemple les programmes de MBA pour dirigeants d'entreprises, mais non dans d'autres cas. Dans l'ensemble, le degré de concurrence que livrent les institutions privées, étrangères et nationales, aux institutions d'enseignement canadiennes financées par des fonds publics est difficile à évaluer. L'éventualité que cette concurrence atteigne un niveau significatif dépendra des circonstances de chaque cas et variera vraisemblablement avec le temps.

En résumé, pour ce qui est de l'enseignement supérieur, tant les collèges que les universités financés par des fonds publics offrent leurs services de base sans but lucratif. Le fonctionnement des collèges est lui aussi assujetti à un contrôle étendu de l'État et, ainsi, leurs services pourraient être considérés comme n'étant pas fournis sur une base commerciale. Dans le cas des universités, le degré de contrôle gouvernemental pourrait ne pas être suffisant pour que l'exclusion s'applique à leurs services. La gamme croissante d'activités lucratives menées par des universités et des collèges sera probablement assujettie à l'AGCS mais, tant que ces services demeurent distincts de leurs activités d'enseignement et de recherche fondamentale, cela ne devrait pas empêcher l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental à ces activités, en supposant que cette exclusion soit par ailleurs accessible. En ce qui a trait à la deuxième exigence à respecter pour que s'applique l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, les universités et les collèges financés par des fonds publics ne semblent pas, pour la plupart, offrir leurs programmes en concurrence les uns avec les autres ou avec des établissements privés, bien qu'un examen plus approfondi s'avère nécessaire pour confirmer une telle conclusion.

La formation commerciale

Les entreprises de formation commerciale, comme les écoles de langues, les entreprises offrant des services de tutorat aux étudiants et les entreprises de perfectionnement des compétences ne sont pas admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental même si leurs activités n'ont pas un but lucratif. En conséquence, les mesures des gouvernements canadiens touchant à la formation commerciale sont assujetties à l'AGCS. Pour la plupart, les services de formation commerciale ne sont pas des services dont la prestation est caractérisée par une intervention de l'État. Les fournisseurs de services décident de la nature des services qu'ils offriront, quand et à quelles conditions, avec peu ou pas de participation gouvernementale dans la plupart des cas. En ce sens, ces entreprises opèrent sur une base commerciale. Il est aussi probable qu'elles sont en concurrence les unes avec les autres, du moins lorsqu'elles visent à réaliser des bénéfices.

Dans le cas des programmes d'apprentissage, l'État est largement impliqué dans l'établissement et l'administration des exigences de ces programmes. Lorsque des services de formation en apprentissage sont offerts dans des collèges financés par des fonds publics sur une base non lucrative, il y a de fortes chances que l'exclusion soit accessible. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les services des collèges sont probablement admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. La participation plus grande de l'État aux programmes de formation en apprentissage des collèges confirme simplement cette conclusion dans le cas de ces services. Lorsque les services sont offerts par des entreprises privées à but lucratif, l'exclusion ne s'appliquerait pas. Même si le degré de contrôle gouvernemental était suffisant pour satisfaire à cet aspect de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, la recherche de bénéfices par les fournisseurs de services empêcherait l'application de l'exclusion à leurs services de formation en apprentissage. Par contre, si la participation de l'État dans la prestation des programmes d'apprentissage satisfait à cet aspect de l'exigence relative à la fourniture sur une « base non commerciale », la formation en apprentissage offerte par des entités à but non lucratif qui ne sont

pas en concurrence serait admissible à l'exclusion et, ainsi, ne serait pas assujettie aux dispositions de l'AGCS.

Ces conclusions au sujet de l'accès à l'exclusion changeraient si les collèges et les autres fournisseurs à but non lucratif de services de formation en apprentissage, ainsi que les entreprises à but lucratif cherchaient à combler un nombre limité de postes d'apprentis financés par le gouvernement. Le cas échéant, ces établissements pourraient être en concurrence les uns avec les autres, avec pour résultat que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne s'appliquerait à aucun fournisseur de services de formation en apprentissage. De même, si l'interprétation « unidirectionnelle » de la concurrence proposée à la section 5 n'était pas adoptée, la présence de fournisseurs à but lucratif de services concurrents signifierait alors que l'ensemble des programmes de formation en apprentissage serait assujetti aux dispositions de l'AGCS.

Fournisseurs de services éducatifs individuels

Les enseignants, les professeurs et les autres fournisseurs individuels de services éducatifs travaillent habituellement comme employés d'une institution d'enseignement publique ou privée, bien que certains soient constitués en entreprise à titre de consultants indépendants. Les services offerts directement aux consommateurs par ces consultants individuels, comme les personnes qui offrent des services de tutorat, sont fournis sur une base commerciale parce que ces personnes touchent une rémunération qui dépasse le coût de la fourniture de leurs services, ce qui donne lieu à un bénéfice. Ils sont en position de rivaliser les uns avec les autres parce qu'ils reçoivent une rétribution économique liée à la prestation du service en fonction de la quantité de services fournis, et il est probable qu'il y ait concurrence dans ce cas. Ainsi, leurs services échapperaient à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et seraient assujettis à l'AGCS.

Les services des professionnels de l'éducation qui sont des employés sembleraient aussi échapper à l'exclusion sur la base des critères élaborés à la section 5. Néanmoins, les mesures touchant à ces employés ne seraient probablement pas visées par l'AGCS. Les mesures touchant à des personnes qui tentent

d'avoir accès au marché de l'emploi au Canada ou qui envisagent un emploi permanent sont exclues de l'application de l'AGCS en vertu des dispositions de l'Annexe sur le mouvement des personnes naturelles[369]. Les mesures visant les particuliers qui entrent au Canada sur une base temporaire pour offrir des services à contrat ou pour travailler dans un établissement canadien d'une entreprise étrangère de services d'enseignement seraient assujetties à l'accord[370].

c) Les services sociaux

L'Assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse, ainsi que les programmes d'aide sociale de chaque province et territoire entrent manifestement dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, telle que définie dans l'Annexe sur les services financiers. Chacun de ces programmes est un « système statutaire de sécurité sociale ou régime de retraite public » au sens de l'Annexe. Chacun a été mis en place en vertu d'un régime statutaire distinct pour atteindre une fin publique importante et est administré entièrement par l'État. Par conséquent, ces régimes satisfont à la première exigence de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental en vertu de l'Annexe[371].

Le second critère en vertu de l'Annexe est de déterminer si le Canada permet que ces activités soient menées par des four-

---

[369] L'*Annexe sur le mouvement des personnes naturelles* est examinée à la note 352 ci-dessus.

[370] L'incidence de cette obligation est toutefois minimale parce que le Canada n'a contracté aucune obligation à l'égard du traitement national ou de l'accès au marché des fournisseurs individuels de services éducatifs. Incidemment, comme nous l'avons vu plus en détail aux sections 3 et 7, le Canada n'a contracté aucune obligation sectorielle spécifique à l'égard de quelque fournisseur de services de santé et d'éducation assujetti à l'AGCS.

[371] De même, il ne fait aucun doute que ces services ne sont pas offerts sur une base commerciale, bien que cette exigence ne s'applique pas à l'interprétation de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental en vertu de l'Annexe sur les services financiers. Cette exigence deviendrait pertinente si l'exclusion de ces services de l'AGCS était déterminée en vertu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental prévue à l'article I.3(b) et (c) de l'AGCS.

nisseurs privés de services financiers en concurrence avec l'entité publique responsable. Pour ce qui est de l'assurance-emploi, la réponse est forcément non parce que même s'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que les assureurs privés offrent de l'assurance contre le risque de chômage, de tels services ne sauraient être considérés comme étant offerts en concurrence avec le programme fédéral d'AE, qui est obligatoire et universel. Même si de tels services d'assurance privée étaient offerts, une personne ne pourrait choisir d'acquérir une telle police d'assurance privée au lieu de participer au programme d'Assurance-emploi du Canada.

Même si des fournisseurs privés offrent des services de pension, ils ne sont pas non plus en concurrence avec le Régime de pensions du Canada. Puisque que les cotisations au RPC sont obligatoires, il n'y a aucune façon pour d'autres fournisseurs de services de pension de livrer concurrence pour obtenir les montants investis au titre des pensions dans ce régime.

En ce qui a trait à la Sécurité de la vieillesse et à l'aide sociale, ces programmes ne sont pas en concurrence pour offrir des prestations à des particuliers, mais offrent simplement ces prestations lorsque des critères d'admissibilité explicites sont satisfaits. La nature de ces programmes interdit toute concurrence, de sorte qu'ils ne sont pas assujettis à l'AGCS.

d) Sommaire

Sur la base de ce qui précède, l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental semblerait exclure l'ensemble des services sociaux examinés, ainsi que l'assurance-santé publique, de l'application des disciplines de l'AGCS. L'exclusion s'appliquerait aussi aux hôpitaux « publics » et aux écoles publiques qui offrent l'enseignement primaire et secondaire, tant que l'exigence relative à l'« absence de concurrence » signifie uniquement que ces fournisseurs de services ne sont pas engagés dans une concurrence, plutôt que l'absence de toute concurrence avec ces services de santé et d'éducation.

Par ailleurs, la plupart des services offerts par des professionnels de la santé, ainsi que les services des maisons de soins infirmiers, des résidences pour personnes âgées et de soins à do-

micile et les autres services de santé offerts au Canada sembleraient échapper à l'exclusion. De façon similaire, la plupart des services individuels offerts par des professionnels de l'éducation, les écoles privées et les services de formation commerciale seraient probablement assujettis aux disciplines de l'AGCS.

La situation en ce qui a trait aux services offerts par les universités et les collèges financés par des fonds publics est moins claire. Ces deux catégories d'institutions offrent leurs services de base dans un cadre à but non lucratif. En tant qu'entités à but non lucratif, ces établissements pourraient ne pas chercher à rivaliser les uns avec les autres dans la prestation de leurs services. Néanmoins, seuls les collèges peuvent fonctionner d'une façon comportant une part suffisante de contrôle gouvernemental pour que leurs services soient considérés comme étant offert sur une base non commerciale. Ainsi, il est peu probable que les services des collèges soient considérés comme étant assujettis à l'AGCS. En comparaison, les services des universités ont plus de chance d'être considérés comme étant assujettis à l'AGCS, même si nous ne sommes pas parvenus à une conclusion ferme sur ce point.

De nombreux hôpitaux, universités, collèges et écoles offrent certains services en vue de réaliser des bénéfices, et ces services échapperaient à la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. La présente étude débouche sur la conclusion que ces services devraient être traités comme des services distincts des activités principales, à but non lucratif. De toute évidence, une telle distinction pourrait être difficile à faire en pratique. Il pourrait être difficile d'établir jusqu'à quel point les mesures touchant aux hôpitaux, aux universités, aux collèges et aux écoles publiques seraient assujetties à l'AGCS du fait qu'elles ont une incidence sur des services à but lucratif assujettis à l'accord.

Ces conclusions quant à la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne sauraient être considérées comme définitives. Elles dépendent de l'adoption de l'interprétation de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental élaborée dans la présente étude. Aucun groupe spécial de règlement des différends de l'OMC n'a encore envisagé comment cette disposition devrait être interprétée. Si l'interprétation « unidirectionnelle »

de la concurrence proposée ici n'était pas adoptée, on peut penser que la plupart des services offerts par les hôpitaux, les écoles publiques, les universités et les collèges seraient assujettis à l'AGCS. De même, la caractérisation des mesures gouvernementales, de la prestation et du financement des services ne tient pas pleinement compte de la diversité et de l'évolution de la réglementation gouvernementale et de l'activité du marché dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux, et elle ne pourrait le faire. Dans certains cas, les généralisations au sujet de la façon dont les services sont dispensés et réglementés, et les conclusions qui en découlent quant à l'application de l'AGCS, pourraient ne pas être valides.

Dans la section qui suit, nous explorons l'effet de l'application de l'AGCS aux services assujettis à l'accord. Comme nous en discutons plus en détail ci-dessous, même pour les aspects des services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS, l'accord n'offre aucune base apparente pour contester la façon dont se déroule actuellement la prestation de ces services ou les régimes en vertu desquels ils sont réglementés.

7. Quel est l'effet de l'AGCS sur les services de santé et d'éducation et les services sociaux au Canada?

a) Introduction

La conclusion selon laquelle l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental n'est pas applicable à certains services de santé et d'éducation et, par conséquent, que ces services sont assujettis à l'AGCS n'est que la première étape en vue de déterminer quelle incidence l'AGCS pourrait avoir sur la réglementation et la prestation des services de santé et d'éducation au Canada. Les conséquences de l'application de l'accord restent à déterminer.

Comme point préliminaire, l'impact de l'AGCS est limité par la portée de l'accord lui-même et des engagements pris spécifiquement par le Canada. Pour le sous-ensemble des services de santé et d'éducation considérés comme étant assujettis à l'accord à la section 6 de l'étude, les obligations en vertu de l'AGCS s'appliqueraient uniquement aux mesures gouvernementales qui influent sur les échanges de ces services par les

quatre modes de fourniture prévus dans l'accord. Les mesures gouvernementales qui ne touchent pas au commerce des services échapperaient à la portée de l'accord. De même, les mesures gouvernementales liées aux services de santé ou d'éducation assujettis à l'accord ne sont pas limitées par les obligations sectorielles plus spécifiques de l'AGCS, y compris le traitement national, l'accès au marché et les règles de l'accord qui imposent des disciplines sur la réglementation nationale, parce que ni les services de santé ni les services d'éducation n'ont été inscrits sur la liste nationale des engagements du Canada.

L'analyse présentée ci-dessous examine les principales obligations qui s'appliquent à l'ensemble des secteurs de services assujettis à l'AGCS et, notamment, les obligations relatives à la NPF et les obligations imposées aux fournisseurs de services monopolistiques qui pourraient toucher aux aspects des services de santé et d'éducation assujettis à l'accord. De même, nous examinons les engagements spécifiques du Canada en matière d'assurance. Même si nous avons établi à la section 6 que notre système actuel de financement public des services de santé en vertu de la *Loi canadienne sur la santé* échappe à la portée de l'accord, de nouvelles mesures visant à étendre le financement public à des aspects des soins de santé actuellement couverts par des assureurs du secteur privé pourraient entrer en conflit avec les engagements pris par le Canada dans le cadre de l'AGCS dans le domaine de l'assurance. L'incidence possible des engagements de l'AGCS à l'égard des services de recherche et d'informatique pour les fournisseurs de services d'enseignement financés par des fonds publics qui offrent de tels services est aussi examinée.

b) Effet des obligations applicables à tous les secteurs visés par l'AGCS

Nation la plus favorisée (NPF)

Introduction

Pour les mesures gouvernementales qui influent sur les secteurs de services échappant à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et, partant, assujettis à l'AGCS, le Canada doit se conformer à l'obligation relative à la NPF. Une mesure qui

traite les services ou les fournisseurs de services[372] de tout Membre de l'OMC moins favorablement qu'un service ou un fournisseur de services similaire de tout autre pays contrevient à l'obligation relative à la NPF. Pour l'essentiel, l'obligation relative à la NPF interdit la discrimination entre les fournisseurs de services étrangers. Un examen détaillé des régimes de réglementation qui régissent les maisons de soins infirmiers, la formation commerciale et les écoles privées ainsi que les autres services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS en vue d'identifier des cas possibles de discrimination contraires au principe de la NPF sort du cadre de la présente étude. Durant les recherches menées aux fins de l'étude, toutefois, nous n'avons repéré aucun exemple d'une telle discrimination. Dans bien des cas, lorsqu'un gouvernement a décidé de permettre la participation d'entreprises privées étrangères, il n'y a aucune justification sur le plan des politiques pour exercer une discrimination de ce genre[373].

Dans les sections qui suivent, nous présentons certaines observations générales au sujet des répercussions de l'obligation relative à la NPF sur la prestation efficace par les gouvernements canadiens des services de santé et d'éducation assujettis à l'accord, ainsi que sur les caractéristiques fondamentales de la structure de réglementation de ces services au Canada, tel que décrit à la section 4. Bien qu'il subsiste une incertitude quant à la portée de l'obligation relative à la NPF, celle-ci ne pose aucune menace évidente aux régimes actuels de prestation et de

---

[372] La règle de la NPF concerne le traitement tant des services que des fournisseurs de services. Par souci de simplicité, il arrive parfois que, dans l'analyse de la portée de l'obligation, les services et les fournisseurs de services ne soient pas mentionnés explicitement dans la présente section. Cependant, l'obligation s'applique dans les deux cas. Il est difficile de dire quelle différence cela fait quant à la portée de l'obligation relative à la NPF. Certains ont affirmé que cela ne faisait aucune différence (voir, par exemple, A.K. Abu-Akeel, « The MFN as It Applies to Service Trade: New Problems for an Old Concept », *Journal of World Trade*, vol. 33 (1999) [*Abu-Akeel*], p. 109-110.

[373] Cela est reconnu par certains critiques de l'AGCS. En ce qui a trait à la réglementation des fournisseurs privés étrangers de services de soins à domicile, par exemple, Sanger affirme qu'il est peu probable qu'un gouvernement canadien exercerait une telle discrimination (*Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 104).

réglementation des services pouvant être assujettis à l'AGCS, y compris les régimes d'attribution de permis et de réglementation des maisons de soins infirmiers et des autres établissements de soins à long terme, des fournisseurs de soins à domicile, des écoles, des universités et des collèges privés, des entreprises de formation commerciale et des professionnels de la santé et de l'éducation. L'obligation relative à la NPF en vertu de l'AGCS restreint l'élaboration de nouvelles règles de façons qui semblent n'avoir qu'une importance pratique limitée dans la plupart des cas[374]. Cette obligation deviendra plus significative à mesure que se développera la participation étrangère dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Néanmoins, pour l'avenir, les gouvernements canadiens devront tenir compte de l'obligation relative à la NPF à l'égard de certaines mesures de politique. Ainsi, les gouvernements qui envisagent d'accorder des avantages à des fournisseurs de services étrangers en particulier, par exemple une subvention, devront se demander si l'obligation relative à la NPF les oblige à accorder un traitement non moins favorable aux autres fournisseurs de services des autres pays membres de l'OMC et à s'interroger sur les conséquences que cela pourrait avoir dans les circonstances.

L'impact de la NPF dépendra de l'accès au marché pour les entreprises étrangères

L'obligation relative à la NPF prend effet uniquement lorsqu'on permet à des fournisseurs étrangers d'offrir des services aux Canadiens et elle ne soulève de préoccupations, sur le plan pratique,

---

[374] *Johnson*, note 260 ci-dessus, arrive à la conclusion que l'obligation relative à la NPF aura un « effet minimal sur le système de soins de santé au Canada » (p. 19). D'autres observateurs ont conclu que, de façon générale, l'obligation relative à la NPF n'aura aucun impact significatif sur les services publics (voir, par exemple, *Krajewski, Mapping*, note 251 ci-dessus, p. 359; *Luff, Domestic Regulation*, note 262 ci-dessus, p. 193). Certains commentateurs sont arrivés à des conclusions différentes (voir, par exemple, *Sanger*, note 5 ci-dessus). Cependant, même ceux qui critiquent l'AGCS admettent que l'obligation relative à la NPF laisse au Canada un « degré considérable de souplesse sur le plan des politiques » (voir, par exemple, *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 104).

que lorsque des fournisseurs étrangers ont effectivement accès au marché canadien. Dans la présente étude, nous n'avons pas procédé à une évaluation systématique du degré d'activité étrangère dans les secteurs de services assujettis à l'AGCS. En partie, cela s'explique par le fait qu'au cours des recherches menées aux fins de la présente étude, peu de données sont ressorties sur le niveau réel de participation étrangère dans de nombreux secteurs où des entreprises privées pourraient être présentes, par exemple les maisons de soins infirmiers, les entreprises de formation commerciale et les écoles privées. Cependant, la participation étrangère à la prestation des services de santé et d'éducation au Canada semble limitée de façon générale. Aussi longtemps que la participation étrangère n'est pas permise, le principe de la NPF ne pose pas de préoccupation. Là où la participation étrangère est autorisée mais demeure peu importante, voire inexistante, la probabilité qu'un Membre de l'OMC conteste une mesure gouvernementale qui exercerait une discrimination au Canada entre des fournisseurs étrangers de pays différents, contrairement à la règle de la NPF, sera probablement faible en pratique.

Les réformes qui permettent l'entrée de participants étrangers sur le marché en conformité avec la règle de la NPF, pourraient bien entraîner des niveaux plus élevés de participation étrangère sur le marché canadien. La règle de la NPF exige que les services et les fournisseurs de services des États membres de l'OMC reçoivent un traitement non moins favorable que celui accordé à un service ou un fournisseur étranger de services similaires autorisé à entrer sur le marché. Une augmentation incontrôlée et substantielle de la participation étrangère sur le marché n'est toutefois pas une conséquence inévitable de l'obligation relative à la NPF. Au moment où les gouvernements ouvrent leurs marchés nationaux à la concurrence étrangère, des restrictions peuvent être appliquées à l'étendue de l'entrée sur le marché. Par conséquent, un gouvernement qui envisage d'apporter des changements à ses politiques pour accorder l'accès à des fournisseurs de services étrangers, ou pour accorder un accès préférentiel à certains fournisseurs étrangers dans des secteurs des services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS, devrait tenir compte de la possibilité que l'initiative d'ouverture du marché puisse entraîner

des niveaux plus élevés que souhaités de participation étrangère et, à la lumière de ce risque, de déterminer si des restrictions compatibles avec la règle de la NPF devraient être imposées à l'accès au marché au moment même où l'entrée de concurrents étrangers est permise. Le défaut d'agir en ce sens n'empêchera pas les gouvernements de décider subséquemment d'exclure des fournisseurs étrangers du marché mais, comme nous en faisons état ci-dessous, une entrée étrangère substantielle pourrait compliquer les efforts gouvernementaux en ce sens. Cependant, le fait d'avoir à traiter avec des fournisseurs étrangers sur le marché est essentiellement une conséquence de la politique d'ouverture du marché du gouvernement et non de l'obligation relative à la NPF.

Préférences autorisées en vertu d'autres accords commerciaux

Tel qu'indiqué ci-dessus, toute mesure préférentielle accordée en vertu d'accords d'intégration économique au sens de l'article V de l'AGCS n'est pas assujettie à l'obligation relative à la NPF. Ainsi, les mesures préférentielles en faveur des services et des fournisseurs de services des États-Unis et du Mexique aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain[375] qui seraient par ailleurs en contradiction avec l'obligation relative à la NPF ne peuvent être contestées en vertu de l'AGCS.

Quelles restrictions s'appliquent à la réglementation?

Incidence des mesures provinciales dans d'autres juridictions — Une inquiétude soulevée par l'obligation de la NPF est qu'elle pourrait signifier qu'une mesure mise en place par un gouvernement provincial, territorial ou local pour permettre la fourniture d'un service par un fournisseur de services étranger sur le territoire relevant de la compétence de ce gouvernement pourrait entraîner une obligation pour le Canada d'accorder le même niveau d'accès ailleurs au pays[376]. L'expérimentation de formu-

---

[375] *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Mexique et le gouvernement des États-Unis*, 17 décembre 1992, Can. T. S. 1994, n° 2, 32 *I.L.M.* 289 [*ALENA*].

[376] *Sanger*, note 5 ci-dessus, reprend essentiellement le même argument au sujet de l'obligation relative au traitement national (p. 95). De façon similaire, dans son analyse de l'application de l'obligation relative au traitement national à

les de privatisation par certains gouvernements canadiens, qui pourrait mener à une participation étrangère à la prestation des services de santé, comme la loi albertaine permettant des établissements chirurgicaux privés à but lucratif, a rendu cette éventualité particulièrement préoccupante.

Cependant, il n'y a pas de fondement à une telle préoccupation. Des mesures prises par des provinces et des États ont été examinées dans des causes entendues au GATT en rapport avec l'obligation relative au traitement national[377]. Lorsque ces mesures ont été jugées incompatibles avec le traitement national, les règles en vigueur dans d'autres États ou provinces n'ont pas été affectées. La plupart des observateurs qui se sont penchés sur l'application de la règle de la NPF dans le contexte de l'AGCS sont arrivés à la conclusion que la même approche prévaudrait[378]. La règle de la NPF ne serait violée que si une mesure prise par un gouvernement canadien traitait des fournisseurs de services étrangers d'un pays membre de l'OMC moins favorablement qu'elle ne traite des fournisseurs de services d'un autre État. Si une province permettait à des fournisseurs de services étrangers d'offrir leurs services sur son territoire, elle ne pourrait traiter des fournisseurs de services étrangers de tout autre pays membre de

---

l'ALENA, Shrybman affirme que si le Canada devait accepter une initiative de l'Alberta visant à permettre à des cliniques privées d'offrir des services hospitaliers, l'obligation relative au traitement national pourrait vouloir dire que tous les gouvernements canadiens seraient tenus de permettre l'entrée de cliniques privées étrangères (*Opinion de Shrybman*, note 11 ci-dessus).

[377] Voir, par exemple, *Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, 18 février 1992, DSA 17/R, 39A/27; sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/91alcoho.wpf (consulté le 25 novembre 2003); *États-Unis – Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt*, 19 juin 1992, DS23/R, 39/S/206; sur le site de l'OMC : www.wto.org/francais/tratop_f/dispu_f/91alcohm.wpf (consulté le 25 novembre 2003).

[378] Voir, par exemple, Gottlieb et Pearson, dans « Legal Opinion: GATS Impact on Education in Canada », 2001; sur le site de l'Association canadienne des professeures et professeurs d'universités : www.caut.ca/francais/issues/trade/GATS%20Impact.pdf (consulté le 15 mai 2004), p. 16; *AUCC – Le point*, note 206 ci-dessus, p. 12-13.

l'OMC de façon moins favorable. Les mesures en vigueur ailleurs au Canada qui ne permettent pas à des fournisseurs de services étrangers d'entrer sur le marché local ne seraient pas exposées à une contestation. Rien dans ces mesures ne constituerait une discrimination contraire à l'obligation relative à la NPF.

En conséquence, si l'Alberta permettait à des établissements chirurgicaux étrangers à but lucratif d'offrir les mêmes services de santé que ceux offerts dans les hôpitaux « publics » de la province, l'obligation relative à la NPF n'exigerait pas des autres gouvernements canadiens qu'ils permettent à ces entreprises d'entrer sur leur territoire aux mêmes conditions ou même d'y entrer tout simplement. Le Canada serait tenu de s'assurer que l'Alberta traite les autres fournisseurs étrangers des mêmes services chirurgicaux non moins favorablement que ceux qu'elle a autorisés à entrer sur le marché de la province. Le Canada n'aurait pas à s'assurer que l'Alberta accorde effectivement l'accès à son marché à d'autres fournisseurs étrangers. L'Alberta pourrait employer les mêmes critères d'entrée sur son marché que ceux qu'elle applique aux fournisseurs étrangers qui s'y trouvent déjà. Elle pourrait aussi imposer des restrictions non discriminatoires à l'accès au marché, par exemple un plafond au nombre total de fournisseurs de services applicable à tous les fournisseurs étrangers et nationaux de services de chirurgie[379].

La non-intervention du gouvernement fédéral pour s'assurer que les droits accordés à des établissements chirurgicaux étrangers en Alberta soient aussi accordés à des entreprises étrangères qui voudraient offrir les mêmes services ailleurs au Canada ne constituerait pas un manquement à l'obligation relative à la NPF. Même si l'on pouvait alléguer que l'inaction du gouvernement

---

[379] L'Alberta devrait par contre s'assurer que toute mesure de ce genre n'exerce pas une discrimination de fait entre les entreprises étrangères établies et celles qui voudraient entrer sur son marché, à l'encontre de l'obligation relative à la NPF. Elle pourrait le faire en mettant à l'encan le droit d'être l'une des quelques firmes autorisées à entrer sur le marché. De même, l'Alberta se conformerait aux règles de l'AGCS en décidant subséquemment d'exclure tous les fournisseurs étrangers de la province. Cette autre option est examinée plus en détail ci-dessous. Voir les notes 382 à 389 et le texte d'accompagnement.

fédéral devant le changement de politique de l'Alberta constituait une mesure avalisant ce changement, cela ne représenterait, en effet, qu'une mesure d'approbation du changement survenu en Alberta. Pour que l'obligation relative à la NPF impose le même accès aux autres provinces ou territoires canadiens, il serait nécessaire de démontrer qu'une nouvelle norme nationale a été créée en vertu de laquelle des entreprises étrangères ont été autorisées à entrer sur le marché partout au pays.

Normes de réglementation — Ni l'obligation relative à la NPF ni toute autre obligation applicable de l'AGCS ne limite la capacité de l'État de mettre en place et de faire respecter des normes de compétence et d'autres critères de qualité dans la prestation des services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS. Les normes de service pour les maisons de soins infirmiers et les normes de compétence imposées aux professionnels de la santé, par exemple, ne sauraient être contestées[380]. L'article VI de l'AGCS impose certaines normes en matière de réglementation intérieure, mais les obligations fondamentales ne s'appliquent qu'aux services des secteurs inscrits sur la liste, ce qui ne comprend ni la santé ni l'éducation. Comme le reconnaît le Préambule de l'AGCS, les gouvernements canadiens sont libres d'appliquer une réglementation pour faire en sorte que les objectifs de la politique publique canadienne soient atteints. Aussi longtemps que les mesures gouvernementales ne traitent pas des services ou des fournisseurs de services d'un État membre de l'OMC moins favorablement que ceux d'un autre pays, l'obligation relative à la NPF est respectée.

Un exemple peut servir à illustrer ce point. L'Alberta a permis au DeVry Institute of Technology, un organisme à but lucratif appartenant à une société américaine dont les actions sont cotées en bourse, d'exploiter un campus à Calgary avec l'autorisation de décerner des diplômes universitaires. Cela ne signifie pas que l'Alberta est obligée de permettre à toute autre institution américaine ou étrangère de s'implanter en Alberta sans

---

[380] *Sauvé*, note 179 ci-dessus, p. 16; Organisation de coopération et de développement économiques, *L'AGCS : L'ARGUMENT EN FAVEUR D'UN MARCHÉ OUVERT POUR LES SERVICES*, Paris, OCDE, 2002, p. 65-69.

respecter les mêmes critères que ceux imposés au DeVry Institute en ce qui a trait aux normes scolaires et autres. L'Alberta n'est soumise à aucune obligation de veiller à ce que ces exigences soient identiques aux normes imposées aux institutions nationales parce que le Canada n'a aucune obligation relativement au traitement national pour les services d'enseignement supérieur.

Il est clair également que l'obligation relative à la NPF de ne pas faire de discrimination ne limite pas le droit du Canada de choisir de reconnaître la scolarité ou l'expérience acquise ou les licences ou titres de compétence accordés dans un pays en particulier. Lorsque le Canada a accordé la reconnaissance à des titres de compétence obtenus par des professionnels de la santé ou de l'éducation dans un pays donné, il n'est pas obligé de reconnaître une formation similaire acquise dans un autre pays membre de l'OMC. Le Canada est seulement tenu d'accorder aux pays membres de l'OMC une chance adéquate de négocier la reconnaissance de leurs titres de compétence sur une base comparable[381]. De même, le Canada ne peut accorder la reconnaissance d'une façon qui serait discriminatoire ou qui constituerait une restriction déguisée du commerce.

Capacité de retirer l'accès au marché à des fournisseurs étrangers — Certains observateurs ont affirmé que l'application de l'obligation relative à la NPF signifiait que si un gouvernement privatisait un service administré par l'État ou changeait d'une autre façon ses règles afin de permettre à des entreprises étrangères d'offrir le service, sa capacité de décider subséquemment d'assumer directement la prestation du service ou de restreindre la fourniture du service à des entreprises canadiennes serait sensiblement réduite[382]. Cela pourrait constituer une

---

[381] Voir l'article VII de l'AGCS et les notes 34 à 36 ci-dessus, ainsi que le texte d'accompagnement, au sujet des obligations du Canada en matière de reconnaissance.

[382] Voir, par exemple, Scott Sinclair, un critique bien connu de l'AGCS, qui a écrit que l'obligation relative à la NPF « pouvait forcer une consolidation de la commercialisation et de la privatisation impliquant des fournisseurs étrangers », dans *THE GATS AND CANADIAN POSTAL SERVICES*, Centre canadien de politiques alternatives, 2001, p. 23. Voir un argument semblable énoncé dans *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 39 et 91.

considération importante pour les gouvernements parce que les expériences faites dans d'autres pays avec des réformes de ce genre en vue d'ouvrir les marchés, du moins pour les soins de santé, ont souvent donné lieu à des rondes subséquentes de réformes visant à corriger les problèmes causés par les premières réformes du marché interne[383]. Heureusement, aucun effet « à sens unique » de ce genre lié aux initiatives de privatisation et de libéralisation ne résulte directement de l'application des obligations de l'AGCS[384].

Cela ne veut pas dire que la privatisation d'un service public n'aurait aucun effet en vertu des dispositions de l'AGCS. Si un service offert par le gouvernement était soustrait à l'application de l'AGCS en raison de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, une telle initiative pourrait priver ce service de la protection qu'offre l'exclusion. Lorsque la conséquence d'un programme de privatisation est de transférer à des fournisseurs à but lucratif la prestation d'un service, sans participation de l'État à la prestation du service ou en concurrence les uns avec les autres, l'exclusion ne serait plus accessible et les dispositions de l'AGCS, y compris l'obligation relative à la NPF, s'appliqueraient. Ainsi, si des changements à la *Loi canadienne sur la santé* et aux régimes de santé des provinces étaient adoptés pour forcer les hôpitaux « publics » à rivaliser entre eux et avec les hôpitaux privés en vue d'obtenir des fonds gouvernementaux, l'exclusion cesserait de s'appliquer aux services hospitaliers.

Cependant, à moins que le Canada n'inscrive les services de santé et d'éducation sur sa liste nationale d'engagements, il n'aurait aucune obligation d'accorder le traitement national ou l'accès au marché à l'égard de ces services et il demeurerait li-

---

[383] *Epps et Flood*, note 97 ci-dessus, examinent plusieurs autres formes particulières de réforme du marché qui englobent une participation étrangère privée et le besoin fréquent de procéder à une seconde ronde de réformes.

[384] Tel que noté au départ, la présente étude ne s'intéresse qu'à l'AGCS. Elle ne traite pas des arguments « unidirectionnels » relatifs à d'autres accords commerciaux, y compris l'ALENA (note 375 ci-dessus), qui imposent des obligations plus détaillées au bénéfice des investisseurs américains et mexicains au Canada.

bre de changer l'orientation de sa politique après une initiative de privatisation ou de libéralisation afin d'exclure les fournisseurs étrangers du secteur des services de santé et d'éducation. Le Canada pourrait soit assumer lui-même la prestation d'un service soit mettre en place un régime qui limiterait le marché aux fournisseurs canadiens. Sur le plan politique, l'exclusion de tous les fournisseurs privés ou de tous les fournisseurs étrangers d'un segment du marché serait certainement difficile à réaliser, mais ce n'est pas un problème que l'on peut attribuer aux obligations actuelles du Canada en vertu de l'AGCS. L'obligation relative à la NPF ne garantit aucun niveau d'accès au marché.

L'adoption de politiques permettant l'entrée de fournisseurs étrangers sur le marché en conformité avec le principe de la NPF pourrait entraîner des niveaux accrus de participation étrangère. On peut supposer que cela serait l'un des objectifs clés d'une politique d'ouverture du marché. Il est vrai aussi que plus est élevé le niveau de participation des fournisseurs étrangers sur le marché canadien, plus il devient difficile de les exclure du marché[385]. Mais comme nous l'avons souligné précédemment, une augmentation incontrôlée et importante de la participation étrangère sur le marché n'est pas une conséquence inévitable de l'obligation relative à la NPF. Des restrictions à l'entrée des fournisseurs étrangers sur le marché compatibles avec l'AGCS pourraient être mises en place. Une inaction à cet égard pourrait se traduire par une augmentation significative et inattendue de la participation étrangère dans certains cas, ce qui hausserait les coûts politiques et autres liés à tout effort futur visant à renverser des réformes d'ouverture du marché. Toute augmentation de coût de la sorte ne serait pas causée par l'obligation relative à la NPF, mais plutôt par l'initiative d'ouverture du marché prise par le gouvernement et son incapacité de prévoir les conséquences de ses mesures.

L'AGCS pourrait limiter les options qui s'offrent en pratique aux gouvernements canadiens en ce qui a trait à la façon de mettre en œuvre une politique d'exclusion des fournisseurs étrangers

---

[385] Cet argument est présenté dans *Grieshaber-Otto et Sinclair*, note 16 ci-dessus, p. 46-48.

privés qui ont été autorisés à entrer sur le marché. La sévérité de la contrainte imposée aux décideurs canadiens dépendra des circonstances, notamment de l'application de la loi canadienne en matière d'expropriation. Forcer des investisseurs étrangers à quitter le marché canadien pourrait aussi soulever des problèmes dans le cadre de l'ALENA[386] ou des accords de protection de l'investissement étranger auxquels le Canada est partie, mais ces questions débordent du mandat de la présente étude.

Exclure des fournisseurs du secteur privé d'un segment du marché n'est pas une mesure qu'un gouvernement canadien prendrait sans tenir compte de l'incidence qu'elle pourrait avoir sur les entreprises touchées, qu'elles soient nationales ou étrangères. Notamment, un gouvernement qui envisagerait une telle mesure devrait tenir compte de l'obligation éventuelle de dédommager les fournisseurs exclus en vertu de la législation canadienne en matière d'expropriation. Toutes les provinces et le gouvernement fédéral ont adopté des lois régissant l'expropriation[387]. De même, les tribunaux canadiens ont imposé à l'État l'obligation de verser une indemnisation lorsqu'il s'approprie des biens dans certains cas, même en l'absence d'une obligation expresse faite à l'État de verser une indemnisation en vertu de la loi applicable. Les circonstances dans lesquelles une indemnisation doit être versée ne sont pas faciles à décrire dans l'abstrait. De façon générale, pour qu'une expropriation entraîne l'obligation de verser une indemnisation en vertu de la loi canadienne, il doit y avoir transfert d'un bien matériel ou de l'achalandage à l'État[388]. Les tribunaux canadiens n'ont pas toujours ordonné une indemnisation même lorsqu'une action gouvernementale empêchait une entreprise privée de poursuivre ses activités[389]. Ainsi, dans une

---

[386] Note 375 ci-dessus.

[387] Ces lois sont examinées dans E.C.E. Todd, *THE LAW OF EXPROPRIATION AND COMPENSATION IN CANADA*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1992, p. 2-17.

[388] Voir R. Deardon, « Arbitration of Expropriation Disputes Between an Investor and the State under the North American Free Trade Agreement ». *Journal of World Trade*, vol. 28 (1994), p. 113, p. 117-120.

[389] *Home Orderly Services Ltd.* c. *Manitoba* (1987), 49 Man. R. (2d) 246 (C.A.). Dans cette cause, la Cour d'appel du Manitoba a rejeté la demande

cause où le gouvernement avait accordé à une entreprise privée le droit d'offrir des services de soins à domicile, la décision subséquente du gouvernement de révoquer ce droit et d'assumer lui-même la prestation du service n'a pas été interprétée par le tribunal comme entraînant une obligation d'indemniser l'entreprise. Quant à savoir si une action particulière d'un gouvernement constitue une expropriation indemnisable en vertu de la loi canadienne, cela dépend de la nature de la mesure prise et des circonstances dans lesquelles elle est appliquée. Si un gouvernement décide qu'il fournira directement un service ou exige que ce service soit dispensé par des fournisseurs canadiens à but non lucratif, il est possible que cela n'entraîne aucune obligation de verser une indemnisation.

Néanmoins, si un gouvernement voulait éviter toute obligation éventuelle liée à une expropriation en revenant à un régime de prestation du service par l'État ou par des fournisseurs canadiens à but non lucratif, l'AGCS pourrait avoir une incidence sur le recours à une méthode permettant de le faire. Supposons, par exemple, qu'une province ait permis dans le passé à des entreprises étrangères à but lucratif d'offrir des services de chirurgie dans la province, mais qu'elle souhaite par la suite revenir à un régime où seuls les hôpitaux à but non lucratif financés par des fonds publics fournissent ces services. Si le gouvernement révoquait le droit de tout fournisseur étranger d'offrir ces services, il s'exposerait inévitablement à des plaintes de la part de ces fournisseurs et, peut-être, de leur gouvernement, outre la possibilité d'être tenu de verser une indemnisation en vertu des lois nationales sur l'expropriation. Dans une telle situation, le gouvernement pourrait décider d'accorder une dérogation en faveur des fournisseurs de services étrangers et nationaux présents sur le marché afin d'éviter ces plaintes et obligations

---

d'indemnisation d'un fournisseur privé de services de soins à domicile découlant de la décision du gouvernement provincial d'assurer lui-même la prestation du service et forçant ainsi le fournisseur privé à mettre fin à ses activités. Le tribunal a statué qu'en raison du fait que le fournisseur privé n'avait été en mesure d'offrir le service qu'à cause de la décision antérieure du gouvernement de céder en sous-traitance la prestation des services de soins à domicile, il n'y avait aucun fondement à une réclamation en expropriation.

éventuelles. La préférence accordée aux entreprises étrangères en place en leur permettant de poursuivre leurs activités sur le marché pourrait constituer un manquement à l'obligation relative à la NPF dans certains cas. Dans la mesure où l'obligation relative à la NPF prévue à l'AGCS limite le recours à une clause de dérogation, cela pourrait réduire la souplesse dont disposent les gouvernements canadiens sur le plan des politiques dans ces circonstances.

Cependant, on pourrait structurer le retour à la prestation publique du service de manière à éviter un manquement à l'obligation relative à la NPF. Il se peut que l'imposition d'un plafond à la participation étrangère au marché soit compatible avec la règle de la NPF. Si la province vendait aux enchères le droit d'entrée sur le marché à un nombre restreint d'entreprises étrangères et si la participation aux enchères n'était pas limitée aux entreprises présentes sur le marché, il est probable que l'obligation relative à la NPF serait respectée.

En résumé, les gouvernements canadiens, à tous les niveaux, qui envisagent une mesure qui aurait une incidence sur l'accès des fournisseurs étrangers au marché local doivent tenir compte de l'obligation relative à la NPF. Ils doivent être conscients de leur obligation de ne pas adopter de mesure qui exercerait une discrimination entre les fournisseurs étrangers de services similaires. Cela impose donc un fardeau aux décideurs du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités, des organismes gouvernementaux et des organisations non gouvernementales qui exercent un pouvoir délégué par l'État. Néanmoins, étant donné que ces responsables demeurent libres de permettre l'entrée étrangère sur le marché, de contrôler le niveau et la nature de l'entrée sur le marché et, s'ils accordent l'accès à des entreprises étrangères, de les exclure subséquemment sous réserve de certaines contraintes quant à la possibilité d'accorder une dérogation en faveur des entreprises étrangères déjà présentes dans certaines circonstances, l'incidence globale de l'obligation relative à la NPF sur les politiques pouvant être adoptées semblerait limitée.

Subventions — Le Canada jouit d'une liberté sans restriction pour subventionner les services exclus de la portée de l'AGCS en

vertu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, par exemple ceux fournis par les hôpitaux et les écoles publiques. Pour les services assujettis à l'AGCS, aucune discipline spécifique ne s'applique aux subventions. Néanmoins, les subventions sont des mesures gouvernementales assujetties aux règles d'application générale de l'AGCS, y compris la règle de la NPF. Comme pour toute autre mesure, une subvention accordée à un service étranger ou à un fournisseur de services étranger doit être accessible à des termes non moins favorables aux services et aux fournisseurs de services similaires de tout autre pays membre de l'OMC. Le Canada ne pourrait verser une subvention à un fournisseur allemand de services de formation commerciale et accorder un traitement moins favorable à un fournisseur japonais de services similaires.

L'une des préoccupations exprimées par les critiques de l'AGCS en rapport avec les subventions est que l'obligation relative à la NPF de ne pas exercer de discrimination s'applique à tous les modes de fourniture[100]. Ces critiques s'inquiètent de la possibilité qu'une subvention gouvernementale accordée à l'un des modes de fourniture, par exemple la prestation de services de formation commerciale par un fournisseur étranger grâce à une présence commerciale au Canada, doive aussi être accordée à tout autre fournisseur, y compris ceux établis hors du pays qui fournissent des services de formation commerciale par d'autres modes, par exemple sur Internet ou même dans leurs installations à l'étranger. Un exemple pourrait aider à illustrer cette préoccupation. En supposant que des cours donnés en classe par l'Université de Phoenix grâce à une présence commerciale en Colombie-Britannique, où elle peut décerner des diplômes américains, sont similaires aux cours universitaires menant au même diplôme de premier cycle offerts par la Western Governors' University sur Internet à partir d'un établissement aux États-Unis, le Canada serait-il tenu de s'assurer que toute subvention que la Colombie-Britannique déciderait d'accorder à l'Université de Phoe-

[100] Voir, par exemple, *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 96-97. Gauthier affirme que la mesure dans laquelle les obligations relatives aux subventions s'appliquent aux différents modes de fourniture est une « question d'importance capitale » (*Gauthier*, note 65 ci-dessus, p. 121).

nix en rapport avec ses activités au Canada soit aussi accordée à la Western Governor's University?

La même question se pose en ce qui a trait à la possibilité que l'obligation relative au traitement national soit interprétée de manière à exiger que toute subvention accordée à des entreprises nationales présentes dans les secteurs inscrits sur la liste nationale des engagements d'un pays membre soit aussi offerte à des conditions non moins favorables aux fournisseurs étrangers établis à l'extérieur du pays. Le Secrétariat de l'OMC a affirmé que l'obligation relative au traitement national qui figure dans l'AGCS n'oblige pas à verser de subvention à des fournisseurs établis hors du territoire national. Cette position a été validée par les Membres de l'OMC, par le truchement du Conseil du commerce des services, dans les *Lignes directrices pour l'inscription sur la liste des engagements spécifiques en vertu de l'Accord général sur le commerce des services*[391]. Ces lignes directrices précisent qu'elles ne doivent pas être considérées comme une interprétation légale de l'AGCS et l'interprétation proposée n'a aucun fondement clair dans le libellé de l'accord[392]. Néanmoins, l'aval

---

[391] OMC, Conseil du commerce des services, *Lignes directrices pour l'établissement des listes d'engagements spécifiques dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services*, adoptées le 23 mars 2001, S/L/92 (mise à jour du doc. NTN.GNS/W/164, tel que modifié par les doc. 164/Add.1 et S/CSC/W/19, par. 10). Les lignes directrices précisent qu'elles ne devraient pas être considérées comme une interprétation légale de l'AGCS (p. 1). Dans la cause récente *Mexique – Télécommunication*, note 37 ci-dessus, le groupe spécial de l'OMC a affirmé que les lignes directrices pourraient être envisagées comme une confirmation d'une interprétation des engagements pris par le Mexique dans sa liste.

[392] La seule disposition de l'AGCS qui semble pertinente est le renvoi 12 à l'article XXVI(g), qui stipule qu'un fournisseur dispensant un service grâce à une présence commerciale, comme une succursale, doit recevoir le traitement requis en vertu de l'AGCS, mais qu'il n'y a aucune obligation à accorder ce traitement à toute autre partie du fournisseur située hors du territoire où le service est fourni. Cela s'appliquerait aux subventions et à d'autres mesures. Bien que cette disposition corrobore indirectement l'interprétation suggérée dans la présente étude, elle ne traite pas directement de la possibilité que l'AGCS impose une obligation de verser des subventions à des fournisseurs utilisant d'autres modes de fourniture.

donné à cette interprétation par le Conseil du commerce des services de l'OMC devrait inciter les groupes spéciaux de l'OMC et/ou l'Organe d'appel à l'adopter. Si cette interprétation était adoptée dans le contexte du traitement national, il est probable que la même interprétation s'appliquerait à la structure de l'obligation relative à la NPF. En conséquence, il faudrait considérer comme peu réaliste la conclusion selon laquelle les subventions du gouvernement canadien destinées à un sous-ensemble de services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS devraient être accessibles à tous les fournisseurs de services des pays membres de l'OMC qui offrent des services similaires aux Canadiens, sur la même base que pour les subventions accordées à des fournisseurs de services étrangers ayant une présence commerciale au Canada. Un certain nombre de points supplémentaires peuvent être invoqués à l'égard de cette conclusion.

Premièrement, toute obligation de la sorte ne surviendrait que si les services fournis à distance ou si les fournisseurs de services étaient similaires aux services fournis localement ou aux fournisseurs de services locaux. Tel qu'indiqué ci-dessous, une analyse spécifique devrait être faite dans chaque cas. Il ne s'ensuit pas nécessairement que les services dispensés par différents modes de fourniture seront jugés similaires.

Deuxièmement et ce qui est plus important, une telle obligation pourrait représenter des engagements financiers considérables, voire illimités, pour un gouvernement. Le fait qu'aucun Membre de l'OMC n'ait inclus une exemption relative à la NPF dans sa liste nationale d'engagements afin de se prémunir contre cette conséquence draconienne, voire absurde, laisse penser qu'elle serait contraire aux intentions des Membres, et un groupe spécial de règlement des différends éviterait probablement d'interpréter l'obligation relative à la NPF de manière à imposer un tel fardeau[393].

---

[393] Même les critiques de l'AGCS reconnaissent qu'une telle interprétation de l'obligation relative à la NPF semble « peu réaliste » (voir, par exemple, S. Sinclair, *GATS: How The World Trade Organization's New 'Services' Negotiations Threaten Democracy*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2000, p. 86-87; et *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 97). Néanmoins, les mêmes critiques affirment qu'une telle interprétation est re-

Enfin, il faut considérer improbable qu'un État conteste une pratique d'un autre Membre relative au versement de subventions s'il en résultait qu'il serait lui-même tenu d'accorder l'accès à l'ensemble de ses subventions, selon la règle de la NPF, aux fournisseurs de services similaires peu importe où ils se trouvent. Dans l'ensemble, le risque que la règle de la NPF soit interprétée de manière à exiger l'octroi de subventions à des fournisseurs de services étrangers situés hors du pays semble mince.

Exclusion des marchés publics — Conformément à l'article XIII de l'AGCS, l'obligation relative à la NPF et les obligations relatives au traitement national et à l'accès au marché ne s'appliquent pas aux

> lois, réglementations ou prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de services achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la fourniture de services destinés à la vente dans le commerce[392].

Les mesures relatives aux services dans les secteurs de la santé et de l'éducation, assujetties à l'AGCS pour la raison que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental ne s'applique pas, ne sont toutefois pas assujetties à l'obligation relative à la NPF si l'on juge que ces mesures sont liées aux marchés publics au sens de cette disposition. Les achats de services par des entités gouvernementales fournissant des services de santé ou d'éducation, par exemple les écoles publiques, pour leur usage

---

quise par la logique de l'AGCS. Si cette interprétation devait être adoptée à l'égard du traitement national, toute subvention accordée à des entreprises nationales ferait intervenir l'obligation d'accorder un traitement non moins favorable aux fournisseurs étrangers établis hors du pays. Aucun Membre de l'OMC n'a cherché à se protéger contre une éventualité aussi draconienne en adoptant une restriction visant l'obligation relative au traitement national.

[394] Même si le Canada est partie à l'*Accord sur les marchés publics* de l'OMC, ses obligations ne s'étendent pas aux services de santé, d'éducation ou aux services sociaux. Les services de santé et les services sociaux sont expressément exclus. De même, les obligations du Canada ne portent que sur les achats du gouvernement fédéral, et le Canada a limité ses obligations aux services qui profitent directement au gouvernement, ce qui semble exclure tous les services dont la prestation vise des particuliers.

interne seraient exemptés de l'obligation relative à la NPF en vertu de cette disposition.

Cependant, il y a peu de chance que la prestation à des particuliers de services de santé ou d'éducation par des fournisseurs privés avec une participation financière de l'État soit considérée comme étant un marché public. Il est vrai que ces services ne sont pas destinés à la revente commerciale, et qu'ils ne seront pas intégrés à des services destinés à la vente commerciale, tel que prévu dans l'exclusion relative aux marchés publics. Néanmoins, on peut douter que l'expression « fins gouvernementales » soit suffisamment souple pour englober des activités entièrement défrayées par l'État mais fournies à des particuliers, comme les services de médecine de base. Il faudrait faire une interprétation exceptionnellement large de l'exclusion relative aux marchés publics pour englober des services qui ne sont pas consommés directement par le gouvernement[395]. Il est encore moins probable que des services qui ne sont que subventionnés par l'État, par exemple les soins à domicile et l'enseignement universitaire, puissent constituer un marché public[396]. Puisque l'exclusion relative aux marchés publics ne semble pas s'appliquer, les gouvernements canadiens ne pourraient invoquer la protection générale de cette disposition contre l'application de l'obligation relative à la NPF en rapport avec la plupart des mesures touchant aux services de santé et d'éducation assujettis à l'AGCS[397].

Incertitude en ce qui a trait au caractère « similaire » des services et à la portée de l'obligation relative à la NPF — La façon dont ces aspects clés de l'obligation relative à la NPF se-

---

[395] Le libellé de l'AGCS est plus souple à cet égard que celui d'autres accords commerciaux. Dans l'ALENA, note 375 ci-dessus, les services fournis aux personnes sont expressément exclus (art. 1001.5(a)).

[396] *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus, définissent le sens de cette expression comme étant « une question actuellement débattue » (p. 153). L'incertitude au sujet de la portée de l'exclusion relative aux marchés publics est également examinée dans *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 101-103.

[397] L'exclusion relative aux marchés publics pourrait s'appliquer aux achats de services par les gouvernements et les organismes gouvernementaux.

ront interprétés n'est pas encore tout à fait claire. L'obligation relative à la NPF interdit uniquement la discrimination entre des entreprises étrangères fournissant des services « similaires » ou des fournisseurs de services « similaires ». Étant donné qu'il est nécessaire de faire une évaluation de la similitude, l'impact précis de l'obligation relative à la NPF dépendra des faits pertinents à chaque cas. En déterminant la similitude des biens, les groupes spéciaux de l'OMC ont mis l'accent sur les attributs des produits et la possibilité qu'ils soient des substituts concurrents sur le marché. Il reste à voir si les services qui sont des substituts en ce sens pourraient, pour d'autres motifs, être considérés comme non similaires aux fins de l'obligation relative à la NPF. On a affirmé que là où il est nécessaire d'exercer une discrimination entre des services pour atteindre des objectifs de réglementation légitimes, ces services ne devraient pas être considérés « similaires »[398], mais aucune cause portée devant l'OMC n'a encore abordé cette question. De même, les groupes spéciaux de l'OMC ont, jusqu'à maintenant, fourni peu d'orientation sur les différences de traitement qui seraient interprétées comme un traitement moins favorable, à l'encontre de l'obligation relative à la NPF.

Un autre exemple de question épineuse ayant trait à la portée de l'obligation relative à la NPF est la mesure dans laquelle les services dont la prestation est assurée à distance, par exemple les services de télé-santé ou les cours de formation offerts sur Internet, seront considérés comme des services de santé et d'éducation similaires à ceux offerts localement, en personne ou

---

[398] Abu-Akeel identifie cela comme une question épineuse, que ne pourraient résoudre les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC. Il affirme que c'est une question sur laquelle le Conseil du commerce des services devrait émettre des lignes directrices (*Abu-Akeel*, note 372 ci-dessus, p. 115). Mattoo affirme qu'il ne devrait y avoir violation de l'obligation relative à la NPF que lorsque les différences de traitement ne peuvent être justifiées comme étant nécessaires à l'atteinte d'un objectif de politique légitime et non discriminatoire (A. Mattoo, « MFN and GATS », dans *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*, T. Cottier et P. Mavroidis (éds.), Ann Arbor, Michigan, 2000 [*Mattoo*], p. 77-79.

autrement. À titre d'exemple, les cours universitaires donnés en personne par l'Université de Phoenix grâce à une présence commerciale en Colombie-Britannique sont-ils similaires aux cours universitaires menant au même type de diplôme de premier cycle aux États-Unis offerts par la Western Governors' University sur Internet à partir d'un endroit situé aux États-Unis? Un diagnostic rendu à distance par un laboratoire de radiologie étranger grâce à Internet, à partir d'un établissement au Royaume-Uni, serait-il similaire au même service de diagnostic fourni par un laboratoire situé à Toronto et appartenant à des intérêts suisses[399]? Le simple fait que les services soient dispensés par différents modes de fourniture ne signifie pas forcément que ces services ne sont pas similaires[400]. De même, dans chaque cas où des services fonctionnellement similaires sont offerts par différents modes, il ne s'ensuit pas forcément qu'ils seront considérés comme des services similaires. En outre, quelles que soient les réponses que l'on puisse donner à ces questions aujourd'hui, elles évolueront probablement au fil des améliorations de la technologie et de la familiarité croissante des consommateurs avec les nouvelles méthodes de prestation axées sur la technologie. Un examen des circonstances de chaque cas, au moment où la question se pose, sera requis.

Notamment dans le domaine des services de santé, le recours à différents modes de fourniture des services pourrait avoir une certaine importance. On peut imaginer des situations où des gouvernements canadiens pourraient vouloir traiter différemment la prestation de services par différents modes, même si ces services peuvent être considérés comme des substituts dans l'optique des clients. Dans l'exemple ci-dessus, il pourrait être plus difficile de s'assurer que le laboratoire britannique respectera les normes de qualité canadiennes que dans le cas du laboratoire suisse qui a une présence commerciale au Canada. Si le laboratoire britannique ne peut donner un rendement qui satis-

---

[399] *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 104-105, examine cette question dans le contexte des soins à domicile.

[400] Voir note 309 ci-dessus, au sujet de l'adoption du principe de la neutralité des modes par les groupes spéciaux de l'OMC.

fait aux normes de qualité canadiennes, il pourrait être plus difficile pour un responsable de la réglementation au Canada de détecter la non-conformité et d'imposer des sanctions. Dans ces circonstances, un gouvernement canadien pourrait vouloir imposer des exigences différentes et supplémentaires à un fournisseur de services étranger avant de permettre que ses services ne soient offerts sur le marché canadien ou défrayés par le gouvernement. Des différences de traitement visant à assurer la conformité aux normes de qualité canadiennes signifient-elles que les services ou les fournisseurs de services ne sont pas similaires[401]? Si les services du laboratoire britannique et du laboratoire suisse étaient considérés similaires, l'imposition de règles différentes à des services similaires devrait alors se conformer à l'exigence relative à la NPF[402]. Cela ne signifie pas que les exigences imposées au laboratoire britannique doivent être identiques à celles imposées au laboratoire suisse dont les activités se déroulent au Canada. Le Canada serait obligé uniquement de s'assurer qu'un traitement non moins favorable est accordé au laboratoire britannique. L'application de l'obligation relative à la NPF dépendrait de la façon dont on déterminerait le caractère similaire des services et de la nature spécifique des différences de traitement réglementaire.

Sur un plan pratique, la question de savoir si la fourniture de services par différents modes est similaire ne se pose que s'il est

---

[401] Même si une telle différence de traitement était jugée contraire à la règle de la NPF, il faudrait tenir compte de la possibilité que l'exception générale prévue à l'article XIV de l'AGCS puisse être invoquée pour protéger la mesure en question. Cette exception s'étend aux « … mesures nécessaires pour assurer la conformité avec les lois ou les règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, y compris celles ayant trait à […] la sécurité; … ».

[402] Il se pourrait que des différences dans les risques sur le plan de la santé liés à des services dont la prestation se fait en ligne plutôt qu'en personne empêcheraient de considérer ces services comme similaires aux fins de l'obligation relative à la NPF. Une telle approche serait conforme à celle adoptée par l'Organe d'appel de l'OMC dans la cause *UE – Amiante*, note 55 ci-dessus, en vue de déterminer si l'amiante était similaire aux autres biens qui présentaient un risque moindre pour la santé.

possible pour un fournisseur de services étranger d'offrir un service à partir de l'extérieur du pays. Il est impossible d'assurer la prestation à distance de nombreux services de santé assujettis à l'AGCS. Bien que certains services de diagnostic et autres services de santé puissent être offerts sur Internet ou par d'autres moyens de télécommunication, la plupart des aspects des services de soins à domicile, de maisons de soins infirmiers et de résidences pour personnes âgées, ainsi que les services de nombreux professionnels de la santé ne peuvent être dispensés qu'en personne. Dans ces domaines, la question de savoir si les services offerts par différents modes sont « similaires » aux fins de l'obligation relative à la NPF n'a peut-être pas d'importance. Avec l'évolution de la technologie, les catégories de services dont la prestation peut être assurée à distance croîtront inévitablement[403].

Par contre, la plupart des services éducatifs peuvent être dispensés à distance. Les mesures actuellement en vigueur au Canada limitent l'accès des fournisseurs étrangers qui offrent leurs services en ligne à certains segments du marché. Jusqu'à maintenant, aucune université étrangère offrant des cours en ligne n'a été autorisée à décerner des diplômes canadiens. La plupart des programmes d'apprentissage doivent être dispensés en personne. Dans ces secteurs, la question de savoir si les services offerts par différents modes sont similaires ne se pose pas. Du moins, elle ne s'est pas encore posée. D'autres programmes éducatifs offerts sur une base commerciale pourraient être accessibles en ligne, ce qui signifie que l'on pourrait devoir préciser si ces services offerts selon différents modes sont néanmoins « similaires ».

Dans certaines circonstances limitées, l'incertitude concernant la portée de l'obligation relative à la NPF pourrait compliquer l'élaboration des politiques pour les gouvernements qui réglementent des secteurs de services où il y a une participation étrangère. Dans la plupart des cas, cette incertitude ne représente pas une contrainte pratique à la capacité du Canada de veiller à ce

---

[403] Le *Rapport du CCPA sur la santé*, note 111 ci-dessus, examine la prestation de certains services de soins à domicile à partir de l'étranger, par exemple le remplacement des visites à domicile par des services de surveillance et de monitorage à distance (p. 30).

que ses normes nationales soient respectées. Les objectifs de la réglementation peuvent être atteints grâce à un ensemble unique de règles qui s'appliquent aux fournisseurs de services étrangers. À mesure qu'augmentera la participation étrangère sur le marché des services de santé et d'éducation et que la fourniture de services à partir de l'étranger grâce aux méthodes de prestation faisant appel à la technologie, en concurrence directe avec des fournisseurs étrangers ayant une présence commerciale au Canada, devient plus faisable et plus largement acceptée parmi les consommateurs, l'incertitude au sujet de la portée de l'obligation relative à la NPF pourrait devenir un enjeu plus sérieux dans certains cas. Il est concevable que les responsables de la réglementation au Canada puissent vouloir imposer aux fournisseurs étrangers offrant des services à distance des règles différentes de celles imposées aux fournisseurs étrangers établis localement, pour s'assurer que les normes canadiennes sont respectées. Dans les circonstances limitées où l'on jugera que cela a pour effet de traiter différemment des services ou des fournisseurs de services similaires mais de juridictions différentes, il faudra tenir compte de l'application de l'obligation relative à la NPF. La mesure dans laquelle les services seront jugés similaires et, le cas échéant, la nature de l'obligation relative à la NPF dépendront de l'approche adoptée par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC pour trancher ces questions et des faits pertinents au moment où la cause est entendue.

Fournisseurs monopolistiques et fournisseurs exclusifs de services

Les fournisseurs de services monopolistiques sont assujettis à des obligations spéciales en vertu de l'AGCS. Lorsqu'un fournisseur de services monopolistique au Canada est en concurrence pour offrir un service qui excède son droit de monopole et se trouve dans un secteur inscrit sur la liste des engagements du Canada en vertu de l'AGCS, le Canada doit s'assurer que ce fournisseur n'abuse pas de sa situation monopolistique. L'abus engloberait, par exemple, le fait que les activités du fournisseur sur le marché conventionnel soient subventionnées à même ses bénéfices monopolistiques. Le Canada est aussi tenu de

s'assurer que ses fournisseurs de services monopolistiques n'agissent pas de façon incompatible avec les engagements figurant dans la liste du Canada ou avec l'obligation relative à la NPF[404]. Les obligations relatives aux fournisseurs de services monopolistiques stipulées à l'article VIII s'étendent aussi aux « fournisseurs exclusifs de services », c'est-à-dire les fournisseurs à l'égard desquels le Canada « en droit ou en fait, a) autorise ou établit un petit nombre de fournisseurs de services et b) empêche substantiellement la concurrence entre ces fournisseurs sur son territoire ». Les obligations relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs de services ne s'appliquent probablement pas aux services dispensés dans l'exercice du pouvoir gouvernemental car ces services sont exclus entièrement de l'application de l'accord.

Les monopoles les plus évidents (et peut-être les seuls) dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux sont les régimes de santé des provinces et des territoires, mais l'étude débouche sur la conclusion que les services des régimes de santé ne sont pas assujettis aux disciplines de l'accord parce qu'ils sont exclus de l'application de l'AGCS en vertu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Même si ce n'était pas le cas, les obligations relatives aux fournisseurs de services monopolistiques ne gêneraient pas la capacité des régimes provinciaux ou territoriaux de fonctionner comme ils le font à l'heure actuelle. Si les régimes provinciaux et territoriaux étaient assujettis aux obligations relatives aux fournisseurs monopolistiques, il leur serait interdit de concurrencer les assureurs privés parce que le Canada a inscrit sur sa liste les services d'assurance-santé. Cependant, comme nous en avons fait état ci-dessus, en vertu du régime actuel, les assureurs privés ne sont pas en concurrence avec les régimes de santé des provinces et des territoires pour assurer les mêmes services[405]. Néanmoins,

---

[404] AGCS, art. VIII.1. Voir les notes 37 et 49 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

[405] *Johnson*, note 260 ci-dessus, p. 19. *Sanger* (note 5 ci-dessus, p. 83-84) décrit certaines activités récentes du régime d'assurance-santé de l'Alberta qui semblent entrer en concurrence de façon limitée en assurant des services qui

l'AGCS pourrait imposer des contraintes concernant certaines formes de modifications aux régimes de santé. Si une province décidait d'étendre la couverture de son régime de santé à des services assurés par des assureurs privés, le Canada pourrait devoir se conformer à l'obligation de notifier le Conseil du commerce des services de l'OMC de ce changement de politique et, ce qui est plus important, d'accorder peut-être un dédommagement sous la forme de concessions commerciales en vertu des articles VIII.4 et XXI de l'AGCS[406]. L'application des règles de l'AGCS à de telles réformes des régimes de santé provinciaux et territoriaux est examinée plus en détail à la section 7(c) de l'étude.

Il est peu probable que d'autres groupes de fournisseurs de services publics puissent être décrits comme des fournisseurs de services monopolistiques au sens de l'AGCS. Toutefois, les obligations relatives aux fournisseurs de services monopolistiques stipulées à l'article VIII s'étendent aux « fournisseurs exclusifs de services », ce qui signifie les fournisseurs décrits ci-dessus. En supposant pour un instant que les services des universités financées par des fonds publics soient assujettis aux obligations de l'AGCS, la notion de « fournisseurs exclusifs de services » pourrait-elle englober les universités d'une province[407]? Ainsi, en Nouvelle-Écosse, les universités sont créées en vertu de lois adoptées par la législature provinciale et un nombre limité d'universités (11) ont été autorisées à y décerner des diplômes. En exigeant qu'un nombre limité d'institutions opèrent en tant qu'organismes à but non lucratif, il se pourrait que la concurrence soit sensiblement limitée parmi les universités.

Plusieurs arguments convaincants peuvent être invoqués en réponse. La Nouvelle-Écosse n'est pas un marché isolé pour les

---

sortent du cadre de la *Loi canadienne sur la santé* (note 82 ci-dessus).

[406] Ces obligations sont examinées ci-dessus, à la note 49 et dans le texte d'accompagnement.

[407] La définition de fournisseur de services monopolistique est « le seul fournisseur sur le marché pertinent du territoire d'un Membre » (art. XXVIII(h) de l'AGCS). Le libellé de cette définition incite à penser qu'un marché devrait être défini en termes économiques et pourrait être plus restreint que le territoire entier d'un Membre de l'OMC.

services des universités qui décernent des diplômes. Les étudiants de la Nouvelle-Écosse et d'ailleurs au Canada peuvent envisager les services offerts par d'autres universités canadiennes et, incidemment, les services de certaines universités étrangères comme substituts des services des universités de la Nouvelle-Écosse. La capacité des étudiants de la Nouvelle-Écosse de suivre les cours offerts en ligne par l'Université Athabasca de l'Alberta en vue de l'obtention d'un diplôme, par exemple, vient invalider la prétention selon laquelle la Nouvelle-Écosse constitue un marché distinct où l'État a sensiblement restreint la concurrence. Même si la Nouvelle-Écosse pouvait être considérée comme le marché pertinent, la présence de onze universités dans un territoire comptant une population de moins de 940 000 habitants pourrait ne pas être considérée comme un « petit nombre » au sens de l'AGCS. De toute façon, la possibilité demeure qu'un groupe spécial ou l'Organe d'appel de l'OMC arrive à la conclusion qu'il y a concurrence entre ces institutions. Cet exemple donne à penser que l'argument voulant que les universités soient des fournisseurs exclusifs de services est plutôt faible. Dans les provinces canadiennes où des universités privées sont autorisées à offrir leurs services, l'argument est encore plus faible.

Si cette conclusion est erronée et que les universités sont considérées comme étant assujetties aux disciplines relatives aux fournisseurs exclusifs, cela signifie que les administrations universitaires devraient adopter un système de tamisage de leurs décisions traduisant ces exigences. Cependant, il n'est pas clair que ces restrictions éventuelles aux activités commerciales des universités imposeraient en pratique des contraintes significatives à leur mode de fonctionnement. L'étendue des activités commerciales des universités n'est pas connue. Aucune étude n'a montré que les universités pratiquaient une discrimination dans leurs ventes commerciales à des fournisseurs de services étrangers de façons qui pourraient être contraires à l'obligation relative à la NPF, ou que les universités abusent de leur pouvoir de marché, par exemple en subventionnant leurs activités commerciales lorsqu'elles sont en concurrence avec des fournisseurs privés dans les secteurs de services inscrits sur la liste nationale des engage-

ments du Canada, comme les services de conseil en informatique, avec des fonds provenant de leurs activités d'enseignement[408].

L'analyse des obligations éventuelles des universités en tant que fournisseurs exclusifs de services suppose que les universités sont assujetties à l'AGCS et qu'elles seraient considérées comme étant assujetties aux obligations pertinentes. Il n'est pas tout à fait clair que l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est suffisamment étendue pour englober les universités. La conclusion selon laquelle celles-ci ne devraient pas être traitées comme des fournisseurs exclusifs de services a un fondement plus solide et, quelles que soient leurs conséquences pratiques, ces obligations ne s'appliquent probablement pas.

c) Quelle est l'incidence des obligations sectorielles spécifiques du Canada inscrites dans sa liste nationale d'engagements?

Engagements en ce qui a trait aux services achetés par des fournisseurs de services de santé et d'éducation et de services sociaux

Tel que noté ci-dessus, le Canada n'a pris aucun engagement à l'égard des services de santé et d'éducation et des services sociaux, mais il a pris des engagements dans certains autres secteurs qui pourraient influer sur les conditions dans lesquelles opèrent les fournisseurs de services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Ainsi, le Canada a pris des engagements à l'égard de services qui pourraient être achetés par les écoles, les universités, les hôpitaux et les organismes de services sociaux dans le cadre de leurs activités, ce qui englobe, par

---

[408] La crainte que l'application des règles de l'AGCS sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services interdise les subventions aux universités qui font de la recherche à contrat est exprimée dans *AUCC – Le point*, note 206 ci-dessus, p. 14, 15 et 17. Étant donné que le Canada a pris des engagements limités à l'égard des services de recherche et a inscrit sur sa liste une restriction horizontale qui préserve sa capacité de subventionner la recherche-développement, il semble n'y avoir que peu de fondement à cette préoccupation. Les engagements du Canada en matière de recherche sont examinés ci-dessous aux notes 429 à 431 et dans le texte d'accompagnement.

exemple, divers services commerciaux[409]. Nous avons démontré à la section 3 de l'étude que l'effet de ces engagements devrait être d'accroître l'efficience des prestateurs de services de santé et d'éducation et de services sociaux. Dans la mesure où les engagements du Canada se traduisent par un plus grand accès au marché pour les fournisseurs étrangers de ces services commerciaux et où des fournisseurs étrangers entrent sur le marché ou y accroissent leur présence, il devrait en résulter une plus grande concurrence dans ces secteurs de services au Canada. En principe, la concurrence étrangère dans la fourniture de ces services abaissera leur coût pour tous les acheteurs de services, y compris les fournisseurs de services de santé et d'éducation et de services sociaux. La prestation des services de base dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux ne devrait pas être touchée d'une autre façon par ces engagements.

Certains critiques de l'AGCS ont exprimé des craintes devant la possibilité que l'obligation du Canada relative au traitement national pour les secteurs où il a pris des engagements spécifiques imposerait des contraintes importantes aux gouvernements canadiens. Ainsi, on a fait valoir qu'une régie régionale de la santé ne pourrait, en vertu de la règle du traitement national, décider de mettre fin aux contrats conclus avec des entreprises privées de services alimentaires pour la fourniture de services de cafétéria et de repas aux patients des hôpitaux en vue d'assumer elle-même la prestation de ces services à l'interne[410]. On a fait valoir que la règle du traitement national s'appliquerait dans ce cas parce que les services alimentaires achetés par les régies de la santé et les hôpitaux figurent dans les engagements spécifiques du Canada à l'égard des « hôtels et restaurants (y compris les services de traiteur) » sous la rubrique « services de tourisme et services connexes de voyage » et parce que les définitions de la classification connexe (CCP provisoire) font référence aux services de traiteur et autres services alimentaires[411].

---

[409] Voir note 71 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

[410] Voir, par exemple, *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 94-95.

[411] *CCP provisoire*, note 38 ci-dessus. Cet argument est présenté dans *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 91, et dans *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus,

Cette préoccupation ne semble pas fondée et ce, pour diverses raisons. Premièrement, il ne devrait pas y avoir de violation de la règle relative au traitement national parce que les fournisseurs privés de services alimentaires au Canada seraient touchés également par un tel changement de politique. Deuxièmement, même si on arrivait à la conclusion qu'il y a eu manquement à la règle du traitement national, il est probable que la restriction horizontale prévue par le Canada à son obligation relative au traitement national pour préserver sa liberté de « fournir des services dans le secteur public » s'appliquerait, de sorte qu'aucun Membre de l'OMC ne pourrait déposer de plainte en alléguant un traitement moins favorable de ses fournisseurs de services[412].

Cette restriction horizontale ne s'étend pas aux obligations du Canada relatives à l'accès au marché. Néanmoins, l'autoprestation de services pourrait demeurer à l'abri d'une contestation en vertu de l'AGCS. Il est difficile de voir comment l'autoprestation pourrait constituer une restriction à l'accès au marché. Quoi qu'il en soit, même si on arrivait à présenter l'autoprestation de services comme une restriction à l'accès au marché au sens de l'article XVI de l'AGCS, les décisions des régies régionales de la santé ou de tout autre organisme gouvernemental canadien concernant l'acquisition de services alimentaires seraient probablement exemptées de l'obligation relative à l'accès au marché parce qu'elles sont liées aux mar-

---

p. 92-93. Cette interprétation de la portée des engagements spécifiques du Canada n'est pas sans soulever certains doutes. Les services alimentaires fournis aux hôpitaux, aux écoles et aux universités n'ont rien à voir avec le tourisme. Cependant, les catégories connexes de la CCP ne restreignent pas les services alimentaires à ceux offerts en rapport avec le tourisme. S'ils ne sont pas inclus dans les engagements du Canada en matière de tourisme, ces services seraient inclus dans la catégorie résiduelle des « autres services ne figurant pas ailleurs » à l'égard desquels le Canada n'a pris aucun engagement spécifique.

[412] L'expression « secteur public » n'est pas définie. Il est possible que les hôpitaux ne soient pas considérés comme faisant partie du secteur public puisque, du point de vue institutionnel, ils ne font pas partie de l'État, auquel cas la restriction ne s'appliquerait pas.

chés publics[413]. Toutes ces décisions seraient aussi exemptées des obligations relatives à la NPF et au traitement national.

Les critiques de l'AGCS ont soutenu en outre que l'engagement du Canada à l'égard des services de nettoyage d'immeubles représentait un engagement lié directement à un aspect des services de soins à domicile[414]. En supposant que l'engagement du Canada s'étende aux services de nettoyage fournis aux particuliers parallèlement aux soins à domicile, les mesures traitant de la prestation des services de nettoyage dans ce contexte pourraient soulever des questions aux termes de l'AGCS dans certaines circonstances limitées. Si un gouvernement provincial, par exemple, limitait la prestation des soins à domicile financés par des fonds publics, dont les services de nettoyage, à des sociétés à but non lucratif, la mesure pourrait être jugée incompatible avec l'engagement relatif à l'accès au marché pris par le Canada de ne pas imposer une forme juridique particulière comme condition pour pouvoir offrir des services de nettoyage au Canada[415].

Puisque l'engagement du Canada a trait uniquement aux services de nettoyage, ce problème pourrait être évité en accordant un traitement distinct aux services de nettoyage. Les gouvernements provinciaux pourraient décider de traiter exclusivement avec des fournisseurs de soins à domicile à but non lucratif mais d'attribuer

---

[413] AGCS, art. XIII.1. Les règles relatives aux marchés publics sont examinées ci-dessus aux notes 60 à 63 et 394 à 397 et dans les textes d'accompagnement.

[414] *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus, p. 101. Étant donné que les services de nettoyage d'immeubles sont regroupés sous les « services aux entreprises » dans la liste du Canada, il se pourrait que le secteur des services à l'égard duquel le Canada a pris des engagements n'englobe pas les services aux particuliers dans le contexte de la prestation des soins à domicile. Il est possible que ces services soient inclus dans la catégorie résiduelle des « autres services ne figurant pas ailleurs », pour laquelle le Canada n'a pris aucun engagement spécifique. Les catégories de la CCP provisoire auxquelles fait référence la *Liste de classification sectorielle des services* du Secrétariat de l'OMC pour cette catégorie englobe les services personnels en désignant expressément les services de « lavage [et] nettoyage » (*CCP provisoire, ibidem*, groupe 970).

[415] Cet argument est présenté dans *Jackson et Sanger, ibidem*, p. 101-102.

à contrat, par un appel d'offres concurrentiel, les services de nettoyage connexes. Il resterait à déterminer si une telle approche offrirait un bon ratio coût-efficacité ou serait réaliste[416].

L'assurance-santé

Introduction

Le Canada a pris des engagements spécifiques dans certains autres secteurs qui requièrent un examen plus attentif, y compris, au premier chef, les services d'assurance-santé. La possibilité d'étendre les régimes de santé publics des provinces et des territoires à de nouveaux aspects des soins de santé, comme les soins à domicile et les médicaments, a fait l'objet de beaucoup de discussions. De telles initiatives pourraient soulever des questions en vertu de l'AGCS en raison de leur effet possible sur les assureurs étrangers qui vendent de l'assurance couvrant ces aspects des soins de santé et qui sont avantagés par les engagements spécifiques que le Canada a pris à l'égard de l'assurance-santé.

L'extension de la couverture d'un régime public de santé pourrait se produire dans diverses situations. Comme nous l'avons mentionné, un gouvernement pourrait décider d'étendre la couverture du régime à un nouvel aspect des soins de santé, par exemple les soins à domicile[417]. L'assurance contre le coût des soins à domicile est un service actuellement offert par des assureurs privés et ce service serait touché si la couverture du

---

[416] Dans *Jackson et Sanger*, note 8 ci-dessus, les auteurs arrivent à la conclusion que le retour à la prestation directe par l'État des services de nettoyage à domicile dans le cadre des soins à domicile qui sont fournis a peu de chance d'être jugé contraire à l'AGCS (p. 106).

[417] Une telle réforme a récemment été recommandée dans le *Rapport de la Commission Romanow*, note 5 ci-dessus, aux recommandations 5, 6 et 7. Des propositions semblables ont déjà été faites antérieurement (voir, par exemple, Forum national sur la santé, *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier*, Ottawa, Forum national sur la santé, vol. 1, 1997, p. 21). En 1997, le gouvernement libéral a promis de mettre en place un programme national de soins à domicile et d'assurance-médicaments (Parti libéral du Canada, *Ensemble pour un avenir plus sûr : préparer le Canada pour le vingt-et-unième siècle, Plan libéral – 1997*, Ottawa, Parti libéral du Canada, 1997, p. 74-75).

régime public s'étendait à ces services. Une autre situation où il y aura extension de la couverture du régime financé par les fonds publics concerne les nouveaux traitements. Lorsque de nouveaux traitements sont développés, ils sont habituellement accessibles uniquement aux patients qui peuvent en payer directement le coût ou qui disposent d'une assurance privée. Si éventuellement un traitement est reconnu comme médicalement nécessaire, les régimes de santé des provinces et des territoires pourraient décider de l'ajouter à la liste des services couverts par l'assurance publique, réduisant ou peut-être supprimant la possibilité pour les assureurs privés d'assurer ce traitement. L'extension du financement public surviendrait aussi si un gouvernement provincial décidait de cesser de financer, c'est-à-dire qu'il « retirait de la liste », certains services de santé couverts par le régime provincial, permettant ainsi aux compagnies privées d'assurance-santé d'offrir de l'assurance à l'égard de ces services mais que, subséquemment, le même gouvernement décidait de couvrir à nouveau ces services dans le cadre du régime public[418].

Les engagements pris par le Canada en vertu de l'AGCS pour les services d'assurance pourraient limiter la flexibilité dont disposent les gouvernements canadiens qui envisagent de prendre de telles initiatives. Une nouvelle mesure excluant les assureurs privés d'un segment du marché de l'assurance-santé pourrait soulever des préoccupations à la lumière de l'obligation relative à l'accès au marché qui s'applique au Canada. Si l'extension de la portée du financement public a pour effet d'exclure tous les assureurs privés d'un segment du marché, le Canada pourrait contrevenir à son obligation de ne pas imposer de limite au nombre de fournisseurs de services présents sur le marché. En pratique, toute expansion des catégories de soins de santé qui bénéficient du financement

---

[418] Certaines provinces ont retiré de la liste certains services en vue de réduire les coûts. *Epps et Flood*, note 97 ci-dessus, donnent en exemple la décision de la Colombie-Britannique de cesser de financer les tests de dépistage du cancer du sein. Ces analystes et d'autres parlent aussi de « privatisation passive » au sens où la façon dont certains troubles médicaux sont traités ne figure pas parmi les traitements qui sont financés à même les fonds publics. Ainsi, cela se produit lorsque la pharmacothérapie remplace des soins hospitaliers financés par les fonds publics.

public pourrait limiter substantiellement le marché des assureurs privés. Même si une province permettait aux assureurs privés de rivaliser pour couvrir ces soins, en pratique ils pourraient ne pas être en mesure de le faire. C'est le cas d'autres services de santé actuellement couverts par les régimes de soins de santé des provinces là où l'assurance privée n'est pas interdite par la loi. La présence du financement public, conjuguée à d'autres restrictions sur le fonctionnement du marché, a empêché les assureurs privés d'y entrer. Si les assureurs privés étaient exclus du marché, le risque d'une contestation devant les autorités commerciales pourrait être jugé réel parce qu'il y a déjà un nombre significatif d'assureurs étrangers sur le marché canadien[419].

Même si telle mesure était incompatible avec les engagements du Canada relatifs à l'accès au marché, celui-ci demeurerait libre de modifier ses politiques pour étendre la couverture publique à des services actuellement assurés sur le marché privé. Le cas échéant, toutefois, l'obligation d'offrir un rajustement compensatoire sous la forme de concessions commerciales pourrait s'appliquer[420]. Tel qu'indiqué à la section 2, l'article XXI de l'AGCS accorde au Canada le droit de modifier ou de retirer un engagement qu'il a pris dans un secteur. L'AGCS oblige le Canada à donner un avis de trois mois au Conseil du commerce des services de son intention de le faire. À la de-

---

[419] Pour une analyse de la participation des assureurs privés au marché canadien, voir, ci-dessus, les notes 113 et 114 et le texte d'accompagnement. Si, contrairement aux conclusions de la présente étude, le système de financement public des soins de santé au Canada était assujetti à l'AGCS, l'analyse serait quelque peu différente, mais le résultat serait identique à celui exposé dans le reste de la présente section. Le système public peut être considéré comme un monopole et l'extension de la portée du financement à de nouveaux aspects des soins de santé serait considérée comme une extension des droits monopolistiques liés à la fourniture d'un service visé par des engagements spécifiques du Canada, ce qui nécessite une notification et, peut-être, une indemnisation conformément aux articles VIII.4 et XXI de l'AGCS (*Johnson*, note 260 ci-dessus, p. 19; et *Sanger*, note 5 ci-dessus, p. 83-85).

[420] L'obligation d'accorder une compensation en vertu de l'article XXI de l'AGCS est examinée ci-dessus à la note 49 et dans le texte d'accompagnement. *Johnson*, *ibidem*, et *Sanger*, *ibidem*, affirment que l'obligation d'accorder une compensation s'appliquerait.

mande de tout Membre touché par ce retrait, le Canada devrait entamer des négociations pour convenir d'un rajustement compensatoire au niveau de ses concessions commerciales. Le Canada serait tenu d'accorder tout rajustement subséquent, selon le principe de la NPF, à tous les Membres de l'OMC. Si aucune entente n'intervient sur un rajustement, tout Membre visé pourrait soumettre la question à l'arbitrage exécutoire. Le Canada ne pourrait alors procéder à l'extension de son régime d'assurance-santé public tant qu'il n'aurait pas accordé de rajustement compensatoire conformément à la décision arbitrale[421].

Dans les sections qui suivent, nous présentons une analyse de la probabilité qu'une extension future de la portée du financement public à des aspects des soins de santé qui peuvent actuellement être couverts par des compagnies d'assurance privées soit jugée incompatible avec l'AGCS. Même si l'on peut avancer des arguments pour démontrer que les obligations du Canada en vertu de l'AGCS permettraient une telle extension, l'interprétation la plus probable est qu'elle risquerait d'imposer au Canada l'obligation d'accorder un rajustement compensatoire sous forme de concessions commerciales.

Application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental

L'étude débouche sur la conclusion que le financement public des services de santé en vertu des régimes de soins de santé des provinces entre dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et n'est pas assujetti à l'AGCS. On pourrait faire valoir que lorsque de nouveaux aspects des soins de santé sont couverts par un régime provincial, le financement de ces services bénéficiera de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental; en conséquence, les mesures visant à étendre la portée du régime provincial ne seraient pas assujetties à l'accord[422].

---

[421] Dans certaines circonstances, une loi nationale pourrait obliger le pays à dédommager tant les assureurs étrangers que les assureurs nationaux qui se voient privés de la possibilité de poursuivre ce volet de leurs activités commerciales (voir les notes 387 à 389 ci-dessus et le texte d'accompagnement).

[422] Sanger propose cette interprétation uniquement comme une possibilité; *ibidem*, p. 84-85.

L'Organe d'appel a reconnu que certaines obligations ont fondamentalement un caractère évolutif et doivent être interprétées à la lumière des circonstances qui prévalent au moment où une question se pose[423]. Étant donné que les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » constituent une catégorie intrinsèquement ouverte qui s'appliquera dans une mesure plus ou moins grande selon les régimes en place dans les différents pays membres de l'OMC à des différentes époques, on pourrait soutenir que cette disposition devrait être interprétée dans une perspective évolutionniste. Dans ce contexte, on peut penser que l'extension de la portée de l'assurance-santé provinciale ne devrait pas déclencher l'obligation d'accorder une compensation. Les services qui entrent périodiquement dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental devraient être exclus de l'application de l'AGCS.

D'un autre point de vue, cependant, puisque le Canada s'est lié en inscrivant l'assurance-santé sur sa liste d'engagements, l'extension de la portée de régime public aurait pour effet de retirer une concession déjà accordée. Rien dans les engagements spécifiques du Canada en matière d'assurance-santé ne définit expressément les obligations du Canada en vertu de l'AGCS de manière à exclure les services de santé qui, périodiquement, sont financés en vertu de régimes provinciaux et territoriaux. En limitant la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental aux services qui satisfont aux critères d'application de l'exclusion au moment où l'AGCS est entré en vigueur concorderait avec l'approche générale en matière d'interprétation des accords commerciaux, qui exige que l'interprète cherche à comprendre ce que les parties voulaient accomplir au moment où le traité a été conclu. Toutefois, la difficulté peut-être la plus grande en tentant d'interpréter l'exclusion comme si elle permettait au Canada d'étendre la portée de son régime de financement public des soins de santé, nonobstant l'incidence d'une

[423] Une approche évolutionniste a été appliquée, par exemple, à la signification de l'expression « ressources naturelles » figurant à l'article XX du GATT dans la cause *É.-U. – Crevettes*, note 59 ci-dessus. Cette approche en matière d'interprétation est discutée dans *Lennard*; voir la note 235 ci-dessus, p. 75-76.

telle initiative sur les assureurs privés, est que la valeur des engagements pris par le Canada et tous les autres Membres de l'OMC dans le cadre de l'AGCS serait sérieusement compromise si un Membre pouvait librement exclure des fournisseurs privés de tout service inscrit, simplement en offrant ce service par l'intermédiaire de l'État. Pour cette raison, un groupe spécial de l'OMC pourrait hésiter à adopter une telle interprétation.

Application de la restriction horizontale du Canada permettant l'octroi de subventions ou la prestation de services dans le secteur public

Alternativement, le Canada pourrait affirmer que la restriction horizontale visant le traitement national qui figure dans sa liste d'engagements, par laquelle il a conservé sa liberté de « subventionner ou participer à la fourniture d'un service dans le secteur public » s'appliquerait pour le protéger d'une contestation aux termes de l'AGCS visant l'adoption de nouveaux programmes en vertu desquels l'État devient la seule source de financement d'un service de santé en excluant les assureurs privés étrangers.

Cependant, il n'est pas évident que cette restriction horizontale au libellé imprécis serait interprétée de cette façon. Les termes servant à décrire la restriction peuvent se prêter à d'autres interprétations. Ainsi, on pourrait interpréter cette restriction comme étant une simple confirmation du droit du Canada d'assurer la prestation ou de subventionner des services fournis à d'autres entités du secteur public (c'est-à-dire des entités « au sein du secteur public »). De même, on pourrait envisager cette restriction comme une mesure de protection de la capacité des gouvernements canadiens de refuser d'accorder à des fournisseurs de services du secteur privé l'accès à des services fournis ou subventionnés par le gouvernement[424]. Ni l'une ni

[424] Cependant, il est difficile de voir comment la restriction serait requise dans ces circonstances puisque, dans la situation décrite, la prestation d'un service par le gouvernement serait protégée par l'exclusion relative aux services offerts dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ou par l'exception relative aux marchés publics, ou les deux. Certains autres Membres de l'OMC ont inclus des restrictions horizontales qui semblent liées à des services admissibles à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. À

l'autre de ces interprétations de la restriction horizontale ne signifierait qu'une extension du financement de l'État à de nouveaux aspects des soins de santé fournis aux particuliers serait couverte. En conséquence, on ne peut conclure avec certitude qu'une interprétation permettant au Canada de fournir le service à l'exclusion des assureurs privés serait adoptée en s'appuyant sur cette restriction. En outre, si la restriction était interprétée de manière à accorder au Canada cette liberté, cela affaiblirait fondamentalement la valeur des engagements pris par le Canada dans les secteurs inscrits sur sa liste.

Ce qui est plus important, même si la restriction était interprétée de manière à protéger la flexibilité dont dispose le Canada pour financer des aspects des soins de santé qui sont couverts par des assureurs privés, cela ne ferait que protéger le Canada contre les allégations d'autres Membres de l'OMC à l'effet qu'un tel programme est incompatible avec l'obligation du Canada en matière de traitement national. Le Canada n'a pas appliqué cette restriction à ses engagements relatifs à l'accès au marché. L'exclusion de tous les assureurs étrangers et nationaux serait une restriction quant au nombre de fournisseurs de services, contrairement à l'obligation de l'AGCS relative à l'accès au marché pour ce secteur. Quelle que soit la nature de la protection accordée par cette restriction, le Canada n'aurait donc pas la possibilité de mettre en place un tel programme parce que des Membres pourraient le contester en alléguant qu'il constitue un refus d'accès au marché.

Sommaire

Les obligations du Canada en vertu de l'AGCS entreront probablement en jeu si l'on envisage des initiatives pour étendre la portée des régimes de soins de santé financés par des fonds publics en excluant les assureurs privés. Bien que l'on puisse faire valoir qu'une telle mesure devrait signifier que le financement

---

titre d'exemple, la liste des Communautés européennes englobe une restriction horizontale qui préserve la capacité d'assurer la prestation de services, y compris des services de santé, par l'entremise de sociétés de services publics (Communautés européennes – *Liste des engagements spécifiques*, 15 avril 1994, AGCS/SC 31 et supp. 1, 2, 3 et 4).

par l'État d'un nouveau service de santé entre dans la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, un groupe spécial de règlement des différends de l'OMC pourrait hésiter à adopter une telle interprétation car elle menacerait la validité de l'ensemble des engagements sectoriels spécifiques pris par tous les Membres de l'OMC. Ainsi, l'interprétation plus juste, qui concorde davantage avec la structure générale de l'AGCS, est qu'un rajustement compensatoire pourrait être requis dans les circonstances. Si le Canada, ou une province ou un territoire, mettait en œuvre une telle mesure, le Canada serait obligé d'en informer l'OMC et d'envisager la possibilité que d'autres Membres de l'OMC dont les assureurs seraient touchés par cette mesure réclament des concessions commerciales en guise de compensation, ou, s'il ne se soumet pas à cette procédure, d'être accusé d'avoir manqué à l'engagement qu'il a pris en vertu de l'AGCS d'accorder l'accès à son marché.

Quant à savoir si ces obligations en vertu de l'AGCS constitueraient une mesure de dissuasion significative pour les gouvernements qui envisageraient une telle mesure, cela dépend des circonstances. L'obligation éventuelle d'accorder des concessions commerciales pourrait être moins préoccupante que les plaintes et les réclamations éventuelles, en vertu des lois nationales sur l'expropriation, d'assureurs canadiens et étrangers dont les activités commerciales seraient touchées[425]. Par ailleurs, on pourrait étendre la couverture universelle des soins de santé de façon à ne pas causer aux assureurs privés un préjudice financier suffisant pour justifier une action en réclamation pour expropriation ou des réclamations de la part de gouvernements étrangers en vertu des dispositions de l'AGCS.

Services informatiques et certains services de recherche

Introduction

Les services informatiques et certains services de recherche en sciences sociales et humaines ont été inscrits par le Canada sur

[425] L'application possible de l'interdiction, prévue dans l'ALENA, de toute expropriation sans indemnisation devrait aussi être prise en considération (*ALENA*, note 375 ci-dessus, art. 1110).

sa liste nationale d'engagements. Toute mesure gouvernementale touchant aux services informatiques ou à ces services de recherche devrait être conforme aux obligations relatives au traitement national, à l'accès au marché et aux autres obligations qui s'appliquent aux services inscrits sur la liste. Ces obligations pourraient imposer certaines limites aux mesures touchant aux universités et collèges financés par des fonds publics qui offrent ces services sur le marché commercial.

Les services informatiques

Les engagements du Canada à l'égard des services informatiques englobent les services conseils portant sur les logiciels et le matériel, le traitement des données, les services de base de données et les services d'entretien du matériel[426]. L'engagement spécifique pris par le Canada signifie que les mesures des gouvernements canadiens ayant trait à ces services ne peuvent inclure aucune des restrictions à l'accès au marché interdites par l'AGCS et ne devraient pas traiter les fournisseurs canadiens de ces services plus favorablement que tout fournisseur de services similaires d'un Membre de l'OMC.

Tel qu'indiqué précédemment, les données montrent que certaines universités financées par des fonds publics fournissent des services informatiques sur une base lucrative, dans une mesure limitée[427]. Nous avons soutenu que ces services échapperaient à l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et seraient assujettis à l'AGCS même si les services de base qu'offrent les universités sont exclus de l'accord en vertu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. Les mesures visant la fourniture de tels services par les universités devraient être conformes aux obligations prises par le Canada dans les secteurs figurant sur sa liste. Les subventions sont une catégorie de mesures qui pourrait être touchée à cet égard. Dans la mesure où le financement public des universités peut être considéré

---

[426] *Liste des services du Canada*, note 71 ci-dessus. Le texte intégral des engagements du Canada à l'égard des services informatiques est reproduit à l'appendice III de la présente étude.

[427] Voir la note 206 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

comme une subvention et que l'effet de la subvention est de traiter les universités plus favorablement que les fournisseurs étrangers en rapport avec la fourniture d'un service sur le marché commercial, ces subventions pourraient devoir être mises à la disposition de fournisseurs de services similaires d'autres Membres de l'OMC, selon la règle du traitement national.

La question de savoir s'il y a, en fait, octroi de subvention, demeure posée. Les universités qui reçoivent des fonds publics tentent d'équilibrer leurs budgets, mais plusieurs enregistrent un déficit. Néanmoins, si les fonds publics sont utilisés pour acheter du matériel ou des installations servant à la fourniture de services informatiques sur le marché commercial en concurrence avec des fournisseurs privés, on pourrait considérer que cette activité est avantagée par le financement gouvernemental. La réduction correspondante des coûts des universités relativement à leurs concurrents sur le marché privé pourrait être considérée comme une subvention qui confère aux universités un avantage comparatif.

Encore une fois, la possibilité que les obligations en vertu de l'AGCS aient un impact en pratique dépendrait de toute une série de facteurs. Ainsi, on ne sait pas dans quelle mesure les universités participent réellement au marché commercial. Lorsqu'elles le font, les universités pourraient se soustraire à une contestation éventuelle de cette forme de subventions en vertu de l'AGCS en isolant les activités liées à la fourniture de services commerciaux d'informatique de leurs services d'enseignement financés par des fonds publics pour s'assurer qu'il n'y a pas d'interfinancement entre les deux[428].

Enfin, toute subvention versée aux universités qui leur donnerait un avantage concurrentiel sur le marché commercial devrait préoccuper les fournisseurs privés canadiens de services informa-

[428] Le Canada pourrait soutenir que ces subventions sont conformes à l'AGCS pour la raison qu'elles subventionnent des services dans le « secteur public » comme le permet sa restriction horizontale examinée précédemment à la note 424 et dans le texte d'accompagnement. Toutefois, même si les universités étaient considérées comme faisant partie du « secteur public » aux fins de cette restriction, on peut douter que la restriction s'étende de manière à protéger l'octroi de subventions aux universités pour des activités qu'elles exercent en concurrence sur le marché commercial.

tiques qui sont en concurrence avec les universités sur ce marché, et non uniquement les fournisseurs étrangers. Les objections éventuelles des fournisseurs présents sur le marché privé national pourraient constituer un motif de préoccupation plus sérieux pour les gouvernements en regard de ces subventions qu'une éventuelle contestation commerciale aux termes de l'AGCS.

Les services de recherche

Les disciplines relatives au traitement national et à l'accès au marché s'appliquent aussi à certains services de recherche en sciences sociales et humaines[429]. Dans la mesure où les universités offrent des services de recherche commerciaux dans ces domaines, l'analyse présentée ci-dessus pour les services informatiques s'appliquerait aussi aux services de recherche, sauf pour deux réserves importantes.

Premièrement, les engagements du Canada ne s'étendent pas au secteur clé de la recherche scientifique, mais se limitent aux « services de recherche et de développement en sciences sociales et en sciences humaines, y compris le droit et l'économique, mais à l'exclusion de la linguistique et des langues ». Deuxièmement, le Canada a inscrit sur sa liste une restriction horizontale à l'obligation relative au traitement national pour préserver sa liberté de subventionner la R-D exécutée par des fournisseurs nationaux. Toute subvention indirecte découlant du financement public des universités, toute subvention fiscale aux entreprises qui recourent aux services d'universités canadiennes pour effectuer de la recherche commerciale et toute autre subvention sont protégées[430]. Aucun fournisseur étranger de services de recherche ne peut porter plainte pour le motif que ces subventions sont contraires à l'obligation du Canada relativement au traitement national.

---

[429] Les données révèlent que les universités vendent le produit de leurs recherches et font de la recherche commerciale à contrat. Voir les notes 206 à 211 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

[430] Les préoccupations au sujet des menaces qui pèsent sur ces subventions en raison de l'AGCS ont été exprimées dans *AUCC – Le point*, note 206 ci-dessus, p. 17.

Cette restriction horizontale s'applique uniquement au mode 3 (présence commerciale), ce qui signifie que le Canada doit accorder le traitement national aux fournisseurs étrangers de services de recherche qui participent au marché canadien en offrant des services transfrontières (mode 1) ou qui fournissent des services à des Canadiens à l'étranger (mode 2). Cela ne devrait pas compromettre de façon significative la protection offerte par cette restriction. Cependant, tel que noté, on peut douter fortement que le Canada soit tenu de subventionner des fournisseurs de services qui opèrent de l'extérieur du pays et participent au marché canadien par ces autres modes[431]. Même si des fournisseurs étrangers desservent le marché canadien par ces autres modes, la probabilité que le fait que la restriction ne s'applique qu'au mode 3 réduise sensiblement son utilité du point de vue des universités et des autres fournisseurs canadiens de services de recherche en sciences sociales et humaines dépendra de la mesure dans laquelle la concurrence à laquelle font face les universités canadiennes sur le marché de ces services provient, en pratique, de fournisseurs étrangers de services de recherche opérant de l'extérieur du pays.

Les dépenses de recherche

Le Canada a aussi inclus dans sa liste une restriction horizontale qui préserve sa liberté de mettre en place ou de maintenir des mesures fiscales qui traitent les dépenses consacrées à la recherche scientifique et au développement expérimental (appelés dans la présente section « R-D scientifique ») effectuées par des entreprises établies au Canada (nationales ou étrangères) plus favorablement que les dépenses des entreprises étrangères offrant ces services de l'extérieur du pays (mode 2) ou en traversant la frontière (mode 1). Cette restriction permet au Canada d'utiliser le régime fiscal pour accorder des avantages aux en-

[431] Voir les notes 390 à 393 ci-dessus et le texte d'accompagnement. Le Canada n'a « pas pris d'engagement » à l'égard des fournisseurs de services présents temporairement au Canada (mode 4), avec pour conséquence qu'il ne serait pas tenu de verser des subventions aux fournisseurs de services qui se trouvent temporairement au pays.

treprises qui acquièrent de tels services auprès des universités canadiennes et des entreprises privées établies au Canada (étrangères et nationales) relativement aux fournisseurs étrangers qui opèrent de l'étranger. En d'autres termes, la restriction permet au Canada de rendre l'admissibilité aux stimulants fiscaux à la R-D scientifique conditionnelle à ce que la R-D scientifique soit exécutée au Canada lorsqu'on acquiert des services de R-D scientifique auprès d'un tiers. Même en l'absence de la restriction horizontale applicable aux mesures fiscales axées sur la R-D scientifique, un Membre de l'OMC ne pourrait contester les dispositions fiscales du Canada portant sur la R-D scientifique en alléguant que la mesure préférentielle exerce une discrimination contre ses fournisseurs de R-D scientifique contrairement aux dispositions de l'AGCS, parce que le Canada n'a pas inscrit d'engagement dans ce secteur. Par conséquent, les obligations relatives au traitement national figurant dans l'AGCS ne soulèveraient pas de préoccupation.

La restriction horizontale qui vise spécifiquement les mesures fiscales axées sur la R-D scientifique ne s'étend pas au traitement fiscal au Canada des dépenses consacrées aux services de R-D fournis par des entreprises étrangères opérant au Canada grâce à une présence commerciale. Cela dit, le Canada a aussi inscrit une restriction horizontale à l'obligation relative au traitement national pour les subventions à la R-D. Cette restriction supplémentaire couvre, sans toutefois s'y limiter, les stimulants fiscaux qui exercent une discrimination contre les fournisseurs de services étrangers ayant des activités commerciales au Canada. En conséquence, il semblerait que le Canada ait conservé toute sa flexibilité en ce qui a trait aux mesures fiscales visant les dépenses de R-D scientifique.

8. Domaines de recherche pour l'avenir

L'analyse présentée dans cette étude fait ressortir plusieurs domaines où des recherches plus poussées pourraient aider les responsables des politiques au Canada à mieux comprendre comment l'AGCS risque d'influer sur les programmes actuels, ainsi

que les répercussions de l'AGCS sur les initiatives futures dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux.

Premièrement, une meilleure compréhension de la mesure dans laquelle les fournisseurs de services de santé et d'éducation opèrent sur une base commerciale ou sont en concurrence les uns avec les autres permettrait de tirer des conclusions beaucoup plus robustes au sujet de l'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. L'évaluation du degré de contrôle gouvernemental et de l'étendue de la concurrence dans des domaines tels que l'enseignement postsecondaire, par exemple, est un nouveau domaine d'étude où peu de recherches ont été faites jusqu'à maintenant. Il deviendra plus important d'avoir une meilleure compréhension des déterminants de l'application des dispositions de l'AGCS à ces secteurs clés si de nouvelles disciplines d'application générale dans des domaines tels que la réglementation nationale viennent s'ajouter à l'AGCS dans l'éventualité d'un aboutissement fructueux des pourparlers actuels sur l'AGCS dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha.

Un second aspect sur lequel des recherches plus poussées seraient utiles est la mesure dans laquelle les entreprises privées étrangères peuvent participer, dans la loi et les faits, à la fourniture de services de santé, d'éducation ou de services sociaux. Des travaux dans ce domaine permettaient de mieux éclairer la pertinence de l'obligation relative à la NPF. Bien que la présente étude n'ait pas fait un examen systématique de la participation étrangère aux services de santé et d'éducation, il ne fait aucun doute que celle-ci va en augmentant à la faveur des progrès qui surviennent et de l'acceptation plus grande des modes de prestation de ces services axés sur la technologie et des initiatives de commercialisation de certains gouvernements canadiens. À mesure qu'augmentera la participation étrangère, l'incidence juridique et pratique de l'obligation relative à la NPF deviendra une préoccupation plus sérieuse pour les responsables politiques au Canada qui envisagent des mesures susceptibles de toucher à la sphère d'activité du secteur privé étranger. S'il y a participation étrangère dans un secteur, les participants étrangers, actuels et futurs, se prévaudront de l'obligation rela-

tive à la NPF. Dans certains secteurs où la participation étrangère est permise, comme les maisons de soins infirmiers, les soins à domicile, les écoles privées et l'enseignement postsecondaire, un tableau plus clair de la portée et de la nature de la participation étrangère aiderait à évaluer l'incidence de l'obligation relative à la NPF. À cet égard, des travaux sur la façon de concevoir des mesures conformes à la règle de la NPF aideraient les responsables des politiques gouvernementales à tous les niveaux.

Enfin, une meilleure compréhension de la mesure dans laquelle les lois et règlements actuels exercent une discrimination entre les fournisseurs étrangers de services de santé et d'éducation et de services sociaux dans les secteurs où la participation d'entreprises étrangères est permise, par exemple les maisons de soins infirmiers, contribuerait à mieux faire ressortir la pertinence et l'effet des dispositions de l'AGCS sur les régimes de réglementation en place au Canada qui touchent aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux. Lorsque des différences existent, il faudrait tenir compte de l'application possible de l'obligation relative à la NPF.

9. Conclusions

a) Sommaire des constatations

La présente étude a révélé que l'AGCS ne s'applique pas à certains aspects fondamentaux des services de santé et d'éducation et des services sociaux au Canada. Les principaux services sociaux au palier fédéral et provincial, notre système national de régimes provinciaux et territoriaux de soins de santé, les services des hôpitaux « publics », certains programmes provinciaux et territoriaux en vertu desquels des services de santé sont fournis directement par l'État, ainsi que l'enseignement primaire et secondaire pourraient tous échapper à la portée de l'accord en invoquant l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. En appliquant les critères élaborés dans l'étude, nous arrivons à la conclusion que ces services ne sont pas fournis sur une base commerciale ni en concurrence avec d'autres fournisseurs de services. À moins qu'ils ne soient fournis directement par l'État, la plupart des autres services de santé, y compris les services

des médecins financés par l'État et les services de formation commerciale, ne satisfont pas à ces critères et seraient vraisemblablement assujettis aux règles de l'AGCS. Quant à savoir si l'AGCS s'applique aux mesures liées aux services de base offerts par les collèges et les universités financées par des fonds publics, cela est moins évident mais, à tout le moins, les services des collèges seraient probablement aussi exclus. L'accès à l'exclusion pour les services des universités soulève un plus grand doute en raison de leur indépendance relative par rapport au gouvernement.

Quelle est l'incidence des règles de l'AGCS sur la façon dont le sous-ensemble des services de santé et d'éducation assujettis à l'accord est offert et réglementé au Canada? Pour ces services, le Canada a limité la portée de ses obligations en ne prenant pas d'engagement spécifique à l'égard des services de santé et d'éducation et des services sociaux, évitant ainsi toute application des obligations plus contraignantes de l'AGCS, y compris le traitement national et l'accès au marché. L'absence d'engagement spécifique dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux signifie que l'AGCS impose peu de contraintes à la capacité des gouvernements canadiens d'établir, de modifier et de mettre en œuvre des politiques dans ces domaines[432]. Cette flexibilité va jusqu'à permettre d'exclure totalement les fournisseurs de services étrangers du marché canadien dans ces domaines.

Les obligations de l'AGCS qui ne s'appliquent pas ne dictent d'aucune façon un rôle particulier au secteur public ou au secteur privé dans la prestation des services de santé et d'éducation et ne prescrivent aucune forme particulière de réglementation[433]; nos systèmes actuels de prestation et de réglementation des services assujettis à l'accord sont probablement à l'abri d'une contestation éventuelle. Les règles d'interprétation

---

[432] Cette conclusion est partagée par certains critiques de l'AGCS (voir, par exemple, *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 104), bien qu'ils expriment des opinions différentes sur l'étendue de la marge de manœuvre du Canada à cet égard.

[433] *Sauvé*, note 179 ci-dessus, p. 10.

de la *Convention de Vienne* exigent que les obligations du Canada en vertu de l'AGCS soient interprétées de manière compatible avec le maintien du droit du Canada d'appliquer une réglementation dans la mesure où le permet le libellé des dispositions. Conformément au Préambule de l'AGCS, l'interprétation devrait toutefois accorder une pondération égale à la promotion de la libéralisation du commerce.

La principale obligation fondamentale qui s'applique à l'ensemble des secteurs assujettis à l'AGCS est l'obligation relative à la NPF, mais son impact semble plutôt modeste. Dans la mesure où un gouvernement canadien permettrait à des services étrangers ou à des fournisseurs de services étrangers d'avoir accès au marché canadien (y compris par Internet), les mesures gouvernementales ne doivent pas traiter un service ou un fournisseur de services d'un Membre de l'OMC moins favorablement qu'elles ne traitent des services ou des fournisseurs de services similaires de tout autre pays. Dans les secteurs des services de santé et d'éducation assujettis à l'accord, par exemple les services des médecins et des autres professionnels de la santé, les maisons de soins infirmiers, les écoles privées et les entreprises de formation commerciale, la participation étrangère au marché canadien demeure limitée. Aussi longtemps que les fournisseurs étrangers ne peuvent entrer sur le marché canadien, l'obligation relative à la NPF n'impose aucune contrainte à la politique gouvernementale.

La mesure dans laquelle l'obligation relative à la NPF empêche les gouvernements canadiens d'exercer une discrimination entre des fournisseurs étrangers autorisés à entrer sur le marché canadien dépend des circonstances, notamment l'éventualité que des services fournis par différents modes soient jugés similaires et la nature des différences de traitement qui sont permises. Étant donné que des critères permettant de déterminer si des services ou des fournisseurs de services sont « similaires » et la nature des exigences de la règle de la NPF lorsqu'ils sont jugés similaires n'ont pas encore été élaborés dans les décisions des groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC et que, de toute façon, ces déterminations seront intimement liées aux faits de chaque cause, l'incidence de

l'obligation relative à la NPF ne peut être facilement évaluée en termes généraux. Lorsque des fournisseurs étrangers sont autorisés à entrer sur le marché, les circonstances dans lesquelles les fournisseurs de pays différents peuvent être traités différemment, même à des fins de réglementation légitimes, demeurent imprécises. Dans la plupart des cas, cette incertitude ne représenterait pas une contrainte pratique à la capacité du Canada de veiller à ce que les normes nationales soient respectées.

De même, en dépit de l'incertitude qui persiste au sujet de la portée de l'obligation relative à la NPF, on peut faire un certain nombre d'observations générales au sujet de l'impact de l'obligation relative à la NPF sur les choix de politique qui s'offrent aux gouvernements canadiens. On peut affirmer que l'obligation relative à la NPF n'empêche pas les gouvernements canadiens de traiter différemment des fournisseurs de services étrangers sur la base de leurs titres de compétence. L'AGCS stipule expressément que le Canada demeure libre de déterminer quelles compétences acquises à l'étranger par des fournisseurs de services, par exemple des médecins, il choisira de reconnaître comme équivalentes aux normes de qualité canadiennes. Cet aspect fondamental de la souveraineté canadienne n'est pas menacé. Si le Canada reconnaît les titres de compétence acquis dans un pays, il doit accorder une occasion raisonnable aux autres Membres de l'OMC de négocier la reconnaissance de leurs titres de compétence, mais l'AGCS ne l'oblige pas à accorder cette reconnaissance. Le Canada ne peut accorder la reconnaissance d'une façon qui serait jugée discriminatoire ou qui constituerait une restriction déguisée du commerce.

On peut aussi affirmer que les initiatives des provinces ou des territoires visant à accorder l'accès à des étrangers n'obligent aucunement les autres provinces et territoires canadiens à accorder l'accès aux mêmes conditions, ou même l'accès tout simplement. En outre, les préférences accordées à des États en particulier dans les dispositions de l'ALENA et d'autres accords commerciaux qui seraient contraires au principe de la NPF sont expressément permises dans l'AGCS. Enfin, la règle de la NPF ne signifie pas que les gouvernements canadiens n'ont pas le droit, dans le contexte de l'AGCS, de

changer d'avis pour ce qui est d'accepter des fournisseurs étrangers sur le marché des services de santé et d'éducation. L'obligation relative à la NPF peut limiter une méthode de mise en œuvre de ces changements. Si un gouvernement veut bloquer l'accès uniquement aux nouveaux venus étrangers sur le marché tout en permettant aux fournisseurs étrangers qui s'y trouvent de poursuivre leurs activités, cela pourrait constituer une violation de la règle de la NPF dans certaines circonstances. Cependant, il y a des façons d'appliquer une telle politique d'antériorité sans contrevenir à la règle de la NPF, et le besoin perçu de recourir à une politique d'antériorité dépendra des circonstances. En outre, même si une politique d'antériorité violait l'obligation relative à la NPF, il pourrait n'y avoir aucun risque réel de contestation devant l'OMC dans certains cas.

Les obligations spéciales applicables aux fournisseurs monopolistiques et aux fournisseurs exclusifs de services ne s'appliquent vraisemblablement pas aux fournisseurs de services de santé ou d'éducation assujettis à l'accord. Si l'on arrivait à la conclusion que les universités canadiennes ou d'autres fournisseurs de services sont des fournisseurs exclusifs de services aux fins de l'AGCS, ceux-ci seraient tenus de ne pas agir de façon incompatible avec l'obligation relative à la NPF ou les engagements pris par le Canada dans les secteurs figurant sur sa liste nationale d'engagements, et de ne pas abuser de leur pouvoir sur leurs marchés protégés lorsqu'ils sont en concurrence dans des secteurs inscrits sur cette liste. Quant à savoir si ces restrictions représenteraient une contrainte réelle à ce que peuvent faire en pratique les universités, l'étude ne permet pas de se prononcer. À tout événement, l'étude débouche sur la conclusion que l'application de ces disciplines aux universités canadiennes n'a pas été démontrée.

Les engagements que le Canada a pris à l'égard de certains secteurs figurant sur sa liste nationale pourraient influer sur ses choix futurs de politique dans des circonstances particulières. L'inscription de l'assurance-santé sur la liste du Canada pourrait imposer une importante restriction aux initiatives visant à étendre la couverture de l'assurance-santé publique. Les engagements du Canada relativement à l'accès au marché pour

l'assurance-santé pourraient limiter la mesure dans laquelle il peut étendre la couverture de l'assurance-santé publique à de nouveaux aspects des soins de santé sans accorder un rajustement compensatoire sous forme de concessions commerciales aux Membres de l'OMC qui affirment que leurs fournisseurs de services d'assurance déjà présents sur le marché canadien sont touchés par cette mesure. L'importance d'une éventuelle indemnisation dépendrait de l'importance de la présence etrangère sur le marché de l'assurance pour les nouveaux aspects des soins de santé nouvellement admissibles au financement public. Quant à savoir si ces obligations dissuaderaient les gouvernements d'adopter de telles politiques, cela dépend en partie de la possibilité que la mesure envisagée engendre l'obligation de dédommager des assureurs canadiens et étrangers pour l'expropriation de leur entreprise en vertu des lois canadiennes ou d'autres obligations contractées par le Canada. Si une telle obligation entrait en jeu, cela pourrait constituer une mesure de dissuasion beaucoup plus grande pour le gouvernement que l'obligation éventuelle d'accorder certaines concessions commerciales.

Les obligations énumérées dans d'autres secteurs, comme les services informatiques et certains services de recherche en sciences sociales et humaines, pourraient avoir une incidence sur les mesures visant à établir les conditions dans lesquelles les universités et d'autres fournisseurs offrent ces services sur le marché commercial. En général, les mesures gouvernementales touchant aux services informatiques et de recherche inscrits sur la liste doivent traiter les fournisseurs étrangers non moins favorablement que les fournisseurs canadiens de services similaires, y compris les universités canadiennes. Il est difficile de dire si ces obligations auraient quelque effet en pratique.

Quoi qu'il en soit, pour ce qui est des services de recherche, le Canada a conservé une flexibilité importante sur le plan des politiques en adoptant des restrictions horizontales pour les obligations énumérées dans sa liste nationale d'engagements. Le Canada a conservé la liberté d'accorder aux fournisseurs canadiens des subventions, y compris des subventions fiscales, qui ne sont pas accessibles aux fournisseurs étrangers ayant des ac-

tivités au Canada grâce à une présence commerciale. De même, la liste nationale du Canada préserve expressément la flexibilité d'accorder un traitement préférentiel, sous forme de dépenses fiscales pour les services de R-D scientifique acquis auprès de fournisseurs établis au Canada, qui n'est pas accessible lorsque les mêmes services sont fournis par des fournisseurs étrangers de l'extérieur du Canada.

b) Mot de la fin

Les observations résumées dans ce qui précède s'accompagnent de deux réserves importantes. À plusieurs reprises dans l'étude, nous avons fait état de l'incertitude au sujet de l'application de l'AGCS à la prestation de services de santé et d'éducation et des services sociaux réglementés. Il reste à voir comment l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental et la portée de l'obligation relative à la NPF seront interprétées. Inévitablement, une part d'incertitude persistera même lorsqu'un plus grand nombre de causes auront été entendues dans le processus de règlement des différends de l'OMC et que notre compréhension des règles de l'AGCS se précisera progressivement. Il y a toujours une incertitude résiduelle lorsqu'on tente de comprendre l'application d'obligations de traités libellées en termes très généraux à des phénomènes complexes comme la prestation et la réglementation des services de santé et d'éducation et des services sociaux. Incidemment, des efforts visant à supprimer cette incertitude signifieraient la fin du processus de négociation de traités multilatéraux. Néanmoins, il est important de reconnaître que de nombreuses conclusions énoncées dans la présente étude reposent sur des interprétations de l'AGCS qui n'ont été adoptées dans aucune cause entendue devant l'OMC. En particulier, l'exclusion des hôpitaux « publics », des écoles publiques et des universités et collèges financés par des fonds publics en vertu de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental dépend de l'adoption de l'interprétation « unidirectionnelle » de la concurrence que nous avons proposée. En d'autres termes, les services de ces institutions seront exclus uniquement si l'exigence liée à cette exclusion à l'effet que les services ne soient pas fournis en concurrence avec d'autres fournisseurs de

services est satisfaite lorsque les hôpitaux « publics », les écoles publiques, les universités et les collèges ne livrent pas concurrence. Cela ne veut pas dire que des conséquences fâcheuses découleraient forcément de l'application de l'AGCS à ces services. Le point que nous voulons souligner est que la protection générale offerte par l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental pourrait ne pas être applicable si l'approche retenue dans la présente étude différait éventuellement de celle adoptée par les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC.

Tel que mentionné, la présence de cette incertitude quant à la portée de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental est en partie attribuable au fait qu'aucune action n'a été intentée par un Membre de l'OMC pour tester les limites de l'exclusion en ce qu'elle s'applique à toute mesure visant des services de santé, d'éducation ou des services sociaux. Il est aussi vrai qu'il n'y a pas eu de préoccupation généralisée parmi les Membres de l'OMC au sujet du manque de clarté ou de précision de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental, même si divers universitaires et ONG ont exprimé de telles préoccupations. L'absence de contestation et de manifestation d'une préoccupation officielle est, dans une certaine mesure, une preuve que la disposition, dans sa forme actuelle, est adéquate pour protéger les systèmes en place au Canada et ailleurs, conformément aux conclusions de la présente étude. En revanche, elle pourrait simplement traduire une crainte mutuelle que toute action de ce genre mettrait à risque les systèmes nationaux.

La seconde réserve importante est que, dans une étude générale de ce genre, il n'est pas possible de tenir compte des régimes variés, complexes et dynamiques qui existent au Canada pour la prestation des services de santé et d'éducation et des services sociaux de façon exhaustive en regard des obligations de l'AGCS. En particulier, de nombreux aspects des services sociaux n'ont aucunement été pris en compte. Un examen plus attentif de programmes particuliers pourrait mener à des conclusions différentes des grandes généralisations présentées dans l'étude. Ce que l'étude visait à faire était d'élaborer un cadre d'évaluation permettant de dire si certains services sont assujettis à l'AGCS et de fournir une analyse préliminaire de la situa-

tion nationale à la lumière des disciplines nouvelles imposées par l'accord.

Bien que l'étude ait débouché sur la conclusion que l'incidence globale des règles de l'AGCS sur les systèmes en place au Canada pour la réglementation et la prestation des services de santé et d'éducation et des principaux services sociaux sera probablement modeste, cela ne veut pas dire que l'AGCS ne pose aucun défi aux responsables des politiques gouvernementales au Canada pour ce qui est des choix de politique futurs. À la lumière des critères suggérés dans l'étude, des changements dans la façon dont certains services sont réglementés en vue de la commercialisation des services publics ou de leur prestation en concurrence avec des fournisseurs de services du secteur privé soustrairont ces services à la protection offerte par l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental. En ce sens, la portée de l'application de l'AGCS au Canada dépendra non seulement des engagements pris par le Canada, mais aussi de ce que permet maintenant la législation nationale et de ce qu'elle permettra dans l'avenir[434]. Par conséquent, les gouvernements à tous les niveaux devront tenir compte de l'application prospective de l'AGCS au moment de procéder à des expériences visant à permettre ou à accroître la présence du secteur privé dans la prestation de services de santé et d'éducation et de services sociaux, notamment lorsque la participation étrangère est autorisée. En effet, l'AGCS oblige les gouvernements à se poser toute une série de questions au moment de prendre des décisions au sujet de mesures touchant à la santé, à l'éducation ou aux services sociaux, notamment les suivantes :

- Le service est-il assujetti à l'AGCS — le service est-il offert sur une base commerciale ou en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services au sens de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental?

---

[434] R. Ouellet, *Les effets des accords commerciaux internationaux sur les mesures canadiennes relatives à la santé : options pour le Canada en vue des prochaines négociations commerciales*, Document de discussion n° 32, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, p. 7; *Grieshaber-Otto et Sanger*, note 7 ci-dessus, p. 84.

- La mesure aura-t-elle pour effet d'assujettir à l'AGCS le service visé parce que l'un des critères d'application de l'exclusion relative au pouvoir gouvernemental n'est plus satisfait?
- Si l'AGCS s'applique au service, y a-t-il ou, par suite de la mesure, pourrait-il y avoir une participation étrangère dans le secteur de services concerné?
- Si la participation étrangère dans le secteur de services concerné est permise,
  - la mesure exerce-t-elle une discrimination, dans la loi ou les faits, dans la façon dont elle traite les fournisseurs de services étrangers de pays différents, contrairement à l'obligation relative à la NPF? ou
  - devrait-on adopter des restrictions non discriminatoires à l'accès au marché pour contrôler l'entrée étrangère en vue de s'assurer que l'entrée étrangère ne dépasse pas le niveau actuellement souhaité et d'aider à gérer le fardeau possible de l'exclusion des fournisseurs étrangers dans l'avenir?

Souvent, les réponses à ces questions peuvent mener à la conclusion qu'une mesure n'engendre aucune répercussion en vertu de l'AGCS. Néanmoins, ce sont des questions que les gouvernements à tous les niveaux devront prendre en considération avant l'entrée en vigueur de l'accord. Pour que le Canada se conforme à ses obligations en vertu de l'AGCS, celles-ci doivent dès maintenant être intégrées au processus d'élaboration des politiques au Canada dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Cela pourrait constituer un défi important pour les organismes gouvernementaux et les ministères à tous les niveaux, lesquels ne peuvent s'appuyer que sur une expérience limitée en considérant l'application d'obligations commerciales internationales.

Appendice I
Dispositions choisies de l'Accord général sur le commerce des services

Les *Membres*,

Reconnaissant l'importance grandissante du commerce des services pour la croissance et le développement de l'économie mondiale,

Désireux d'établir un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services, en vue de l'expansion de ce commerce dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et comme moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement,

Désireux d'obtenir sans tarder une élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services par des séries de négociations multilatérales successives visant à promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et à assurer un équilibre global des droits et des obligations, compte dûment tenu des objectifs de politique nationale,

Reconnaissant le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit,

Désireux de faciliter la participation croissante des pays en développement au commerce des services et l'expansion de leurs exportations de services grâce, entre autres, au renforcement de leur capacité nationale de fournir des services ainsi que de l'efficience et de la compétitivité de ce secteur,

Tenant particulièrement compte des graves difficultés qu'ont les pays les moins avancés en raison de leur situation économique spéciale et des besoins de leur développement, de leur commerce et de leurs finances,

Conviennent de ce qui suit :

PARTIE I

PORTÉE ET DÉFINITION

Article premier

Portée et définition

1. Le présent accord s'applique aux mesures des Membres qui affectent le commerce des services.
2. Aux fins du présent accord, le commerce des services est défini comme étant la fourniture d'un service :
   a) en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre;
   b) sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre;
   c) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre;
   d) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre.
3. Aux fins du présent accord :
   a) les « mesures des Membres » s'entendent de mesures prises par :
      i) des gouvernements et administrations centraux, régionaux ou locaux; et
      ii) des organismes non gouvernementaux lorsqu'ils exercent des pouvoirs délégués par des gouvernements ou administrations centraux, régionaux ou locaux;

      dans la mise en œuvre de ses obligations et engagements au titre de l'Accord, chaque Membre prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements et administrations régionaux et locaux et les organismes non gouvernementaux les respectent;
   b) les « services » comprennent tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental;

c) un « service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services.

Article XIV

Exceptions générales

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce des services, aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre de mesures :

a) nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public[435];

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;

c) nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, y compris celles qui se rapportent :

i) à la prévention des pratiques de nature à induire en erreur et frauduleuses ou aux moyens de remédier aux effets d'un manquement à des contrats de services;

ii) à la protection de la vie privée des personnes pour ce qui est du traitement et de la dissémination de données personnelles, ainsi qu'à la protection du caractère confidentiel des dossiers et comptes personnels;

iii) à la sécurité;

---

[435] L'exception concernant l'ordre public ne peut être invoquée que dans les cas où une menace véritable et suffisamment grave pèse sur l'un des intérêts fondamentaux de la société.

d) incompatibles avec l'article XVII, à condition que la différence de traitement vise à assurer l'imposition ou le recouvrement équitable ou effectif[436] d'impôts directs pour ce qui est des services ou des fournisseurs de services d'autres Membres;

e) incompatibles avec l'article II, à condition que la différence de traitement découle d'un accord visant à éviter la double imposition ou de dispositions visant à éviter la double imposition figurant dans tout autre accord ou arrangement international par lequel le Membre est lié.

---

[436] Les mesures qui visent à assurer l'imposition ou le recouvrement équitable ou effectif d'impôts directs comprennent les mesures prises par un Membre en vertu de son régime fiscal qui :

i) s'appliquent aux fournisseurs de services non résidents en reconnaissance du fait que l'obligation fiscale des non-résidents est déterminée pour ce qui concerne les éléments imposables ayant leur source ou situés sur le territoire du Membre; ou

ii) s'appliquent aux non-résidents afin d'assurer l'imposition ou le recouvrement des impôts sur le territoire du Membre; ou

iii) s'appliquent aux non-résidents ou aux résidents afin d'empêcher l'évasion ou la fraude fiscales, y compris les mesures d'exécution; ou

iv) s'appliquent aux consommateurs de services fournis sur le territoire ou en provenance du territoire d'un autre Membre afin d'assurer l'imposition ou le recouvrement des impôts frappant ces consommateurs provenant de sources qui se trouvent sur le territoire du Membre; ou

v) distinguent les fournisseurs de services assujettis à l'impôt sur les éléments imposables au niveau mondial des autres fournisseurs de services, en reconnaissance de la différence de nature de la base d'imposition qui existe entre eux; ou

vi) déterminent, attribuent ou répartissent les revenus, les bénéfices, les gains, les pertes, les déductions ou les avoirs des personnes ou succursales résidentes, ou entre personnes liées ou succursales de la même personne, afin de préserver la base d'imposition du Membre.

Les termes ou concepts relatifs à la fiscalité figurant au paragraphe d) de l'article XIV et dans la présente note de bas de page sont déterminés conformément aux définitions et concepts relatifs à la fiscalité, ou aux définitions et concepts équivalents ou similaires, contenus dans la législation intérieure du Membre qui prend la mesure.

Article XIVbis

Exceptions concernant la sécurité

1. Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée :
   a) comme obligeant un Membre à fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;
   b) ou comme empêchant un Membre de prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité :
      i) se rapportant à la fourniture de services destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées;
      ii) se rapportant aux matières fissiles et fusionables ou aux matières qui servent à leur fabrication;
      iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale;
      iv) ou comme empêchant un Membre de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.
2. Le Conseil du commerce des services sera informé dans toute la mesure du possible des mesures prises au titre du paragraphe 1 b) et c) et de leur abrogation.

Article XV

Subventions

1. Les Membres reconnaissent que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion[437]. Les négo-

[437] Un programme de travail futur déterminera de quelle manière et dans quels délais les négociations sur ces disciplines multilatérales seront menées.

ciations porteront aussi sur le bien-fondé de procédures de compensation. Ces négociations reconnaîtront le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement et tiendront compte des besoins des Membres, en particulier des pays en développement Membres, en matière de flexibilité dans ce domaine. Aux fins de ces négociations, les Membres échangeront des renseignements au sujet de toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux.

2. Tout Membre qui considère qu'une subvention accordée par un autre Membre lui est préjudiciable pourra demander à engager des consultations avec cet autre Membre à ce sujet. Ces demandes seront examinées avec compréhension.

Annexe sur les Services financiers
(partie seulement)

1. Portée et définition

a) La présente annexe s'applique aux mesures qui affectent la fourniture de services financiers. Dans la présente annexe, la fourniture d'un service financier s'entendra de la fourniture d'un service telle qu'elle est définie au paragraphe 2 de l'article premier de l'Accord.

b) Aux fins de l'alinéa 3 b) de l'article premier de l'Accord, les « services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » s'entendent de ce qui suit :

i) activités menées par une banque centrale ou une autorité monétaire ou par toute autre entité publique dans l'application de la politique monétaire ou de la politique de taux de change;

ii) activités faisant partie d'un régime de sécurité sociale institué par la loi ou de plans de retraite publics; et

iii) autres activités menées par une entité publique pour le compte ou avec la garantie de l'État ou en utilisant les ressources financières de l'État.

c) Aux fins de l'alinéa 3 b) de l'article premier de l'Accord, si un Membre permet qu'une activité visée à l'alinéa b) ii) ou b) iii) du présent paragraphe soit menée par ses fournisseurs de services financiers en concurrence avec une entité publique ou un fournisseur de services financiers, les « services » comprendront une telle activité.

d) L'alinéa 3 c) de l'article premier de l'Accord ne s'appliquera pas aux services couverts par la présente annexe.

Appendice II
Liste partielle de secteurs et de sous-secteurs de services de la Classification sectorielle de services du Secrétariat de l'OMC (W/120) pertinente aux services de santé et d'éducation et aux services sociaux

1. Services fournis aux entreprises

A. Services professionnels

h. Services médicaux et dentaires (9312)
j. Services des accoucheuses, infirmières et physiothérapeutes et du personnel paramédical (93191)

5. Services d'éducation

A. Services d'enseignement primaire (921)
B. Services d'enseignement secondaire (922)
C. Services d'enseignement supérieur (923)
D. Services d'enseignement pour adultes (924)
E. Autres services d'enseignement (929)

7. Services financiers

A. Tous les services d'assurance et relatifs à l'assurance (812)

a. Services d'assurance sur la vie, l'accident et la maladie (8121)

8. Services de santé et services sociaux
(autres que ceux de la partie 1.A.h-j)

A. Services hospitaliers (9311)
B. Autres services de santé humaine (9319 [autres que ceux du n° 93191])
C. Services sociaux (933)
D. Autres services

12. Autres services non compris ailleurs (95+97+98+99)

Appendice III
EXTRAITS CHOISIS DE LA LISTE NATIONALE DES ENGAGEMENTS DU CANADA

* Ces sections renferment une liste abrégée des limitations par rapport à la liste originale.

** Les astérisques signifient « partie de ».

Modes de fourniture : 1) Fourniture transfrontière; 2) Consommation à l'étranger; 3) Présence commerciale; 4) Présence de personnes physiques.

Note: Le Canada n'a pas fait d'engagements additionnels dans les secteurs ci-dessous

I. ENGAGEMENTS HORIZONTAUX

Limitations concernant l'accès aux marchés	**Limitations concernant le traitement national**
Fourniture transfrontière et consommation à l'étranger*	
1), 2) Aucune	1), 2) Aucune, sauf ce qui suit : • Mesures fiscales entraînant le traitement différencié des dépenses effectuées au titre de services de développement expérimental ou de recherche scientifique
Présence commerciale * (à l'exception des banques qui font l'objet de la partie B, section 7)	
	3) Aucune, sauf ce qui suit : • La prestation d'un service ou son subventionnement, à l'intérieur du secteur public, ne constitue pas une violation du présent engagement. • Subventions liées à la recherche et au développement - non-consolidation. • Les mesures liées à la fourniture de services qui doivent être offerts au grand public dans les sous-secteurs suivants peuvent entraîner une différence de traitement pour ce qui est : des avantages : ▪ sécurité ou garantie du revenu ▪ sécurité ou assurance sociale ▪ bien-être social ou du prix : ▪ enseignement public ▪ formation ▪ santé ▪ services de garderie

II. ENGAGEMENTS SECTORIELS

Limitations concernant l'accès aux marchés	**Limitations concernant le traitement national**
1. SERVICES FOURNIS AUX ENTREPRISES	
B*. Services informatiques et services connexes	
a) Services de consultation en matière d'installation des matériels informatiques (CPC 841)	
b*) Services de réalisation de logiciels, incluant les services de consultation en matière de systèmes et de logiciels, d'analyse de systèmes, de conception de systèmes, de programmation et de maintenance de systèmes, à l'exclusion des services énumérés sous les services financiers 7Bl (CPC 842*)	
1) Aucune 2) Aucune 3) Aucune 4) Non-consolidation, sauf ce qui est prévu dans la section horizontale	1) Aucune 2) Aucune 3) Aucune 4) Non-consolidation, sauf ce qui est prévu dans la section horizontale
(...)	
C**. Services de recherche-développement	
a**) Services de recherche et de développement expérimental en sciences sociales et humaines, y compris dans les domaines du droit et de l'économie, à l'exception de la linguistique et des langues (CPC 852**)	
1) Aucune 2) Aucune 3) Aucune 4) Non-consolidation, sauf ce qui est prévu dans la section horizontale	1) Aucune 2) Aucune 3) Aucune 4) Non-consolidation, sauf ce qui est prévu dans la section horizontale
(...)	
7. SERVICES FINANCIERS	
A. Services d'assurance et services auxiliaires de l'assurance (CPC 812** + 814)	
a) Services d'assurance-vie, accident et santé (CPC 8121)	
1) Aucune, sauf ce qui suit : Assurance directe (fédéral) : les services doivent être assurés par l'intermédiaire d'une présence commerciale, sauf pour l'assurance maritime.	1) Aucune
b) Services d'assurance autres que sur la vie (à l'exception de l'assurance-dépôts et autres arrangements semblables relatifs à la compensation) (CPC 8129)	
(Toutes les provinces) : les services doivent être assurés par l'intermédiaire d'une présence commerciale.	

Limitations concernant l'accès aux marchés	**Limitations concernant le traitement national**
c) Réassurance et rétrocession (CPC 81299**)	
Réassurance et rétrocession (fédéral) : les services doivent être assurés par l'intermédiaire d'une présence commerciale. (Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick) : les services doivent être assurés par l'intermédiaire d'une présence commerciale.	
2) Aucune, sauf ce qui suit : Réassurance et rétrocession (fédéral, Alberta et Terre-Neuve) : l'achat de services de réassurance par un assureur canadien, autre qu'un assureur vie ou qu'un réassureur, d'un réassureur non résident est limité à 25 p. 100 des risques assumés par l'assureur qui achète la réassurance.	2) Aucune, sauf ce qui suit : Assurance directe autre que l'assurance-vie, l'assurance individuelle contre les accidents, l'assurance maladie ou l'assurance maritime (fédéral) : une taxe d'accise de 10 p. 100 est applicable sur les primes nettes versées aux assureurs non résidents ou aux échanges qui sont effectués habituellement au Canada en vertu d'un contrat d'assurance contre le risque, à moins qu'il soit reconnu que l'assurance n'est pas disponible au Canada. Assurance directe (Alberta) : les assureurs non titulaires d'une licence doivent notifier la province des assurances sur les risques qu'ils accordent et, de plus, un droit de 50 p. 100 de la prime versée est payable à la province. (Saskatchewan) : un droit de 10 p. 100 de la prime est payable à la province pour l'assurance de risques dans la province par les assureurs non titulaires d'une licence.
3) Aucune, sauf ce qui suit : Assurance directe, réassurance et rétrocession (fédéral) : la sollicitation de services d'assurance au Canada ne peut se faire que de la façon suivante :	3) Aucune, sauf ce qui suit : Assurance directe, réassurance et rétrocession (Ontario) : les exigences relatives au capital imposées aux sociétés mutuelles d'assurance ne s'appliquent pas à certaines sociétés mutuelles d'assurance constituées en

Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national
i) par l'intermédiaire d'une société constituée en personne morale en vertu des lois fédérale ou provinciale ii) par l'intermédiaire d'une société constituée en personne morale en vertu de la loi d'une juridiction hors du Canada (c'est-à-dire une succursale d'une société étrangère); iii) par une association formée en vertu du régime connu sous le nom de Lloyds; et iv) par un groupe d'échange d'assurance réciproque. La succursale d'une compagnie d'assurance étrangère doit être établie directement sous les auspices de la compagnie d'assurance étrangère constituée en personne morale dans la juridiction où elle traite, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, le plus gros de ses affaires.	personne morale en Ontario. (Québec) : les trois quarts des administrateurs doivent être des citoyens canadiens et une majorité d'entre eux doit résider au Québec.
(Toutes les provinces) : les services relatifs aux assurances ne peuvent être fournis que de la façon suivante : i) par l'intermédiaire d'une société constituée en personne morale en vertu d'une loi provinciale; ii) par l'intermédiaire d'une compagnie d'assurance extraprovinciale, c'est-à-dire un assureur constitué en personne morale en vertu de la loi d'une autre juridiction (y compris une succursale d'une société étrangère autorisée par l'administration fédérale) iii) par une association formée en vertu du régime connu sous le nom de Lloyds; et iv) (à l'exception du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard) : par	(Québec) : un assureur non constitué en vertu des lois du Québec et autorisé à agir à titre d'assureur au Québec a les droits et obligations d'une compagnie d'assurance ou d'une société mutuelle constituée en vertu des lois du Québec, selon le cas. Cet assureur peut exercer les activités supplémentaires prévues à la loi dans la seule mesure où sa loi constitutive lui permet d'exercer de telles activités. Il est par ailleurs tenu de respecter sa loi constitutive si cette dernière est plus restrictive.

Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national
un groupe d'échange d'assurance réciproque. (Alberta et Île-du-Prince-Édouard) : les filiales de compagnies d'assurance étrangères doivent être autorisées par l'administration fédérale. (Québec) : les non-résidents ne peuvent acquérir, directement ou indirectement, plus de 30 p. 100 des droits de vote rattachés aux actions de toute compagnie d'assurance à charte du Québec ou d'une société qui la contrôle, sans approbation ministérielle. (Québec) : lors d'un transfert d'actions avec droit de vote de la compagnie d'assurance à capital-actions « SSQ, Société d'assurance-vie inc. » ou de la société de portefeuille « Groupe SSQ inc. », le ministre peut demander à la compagnie ou à la société, selon le cas, de lui démontrer que ces actions ont été offertes prioritairement à des personnes qui résident au Québec et subséquemment à d'autres résidents canadiens, mais qu'aucune offre n'a été faite ou n'était acceptable. (Fédéral) : l'achat de services de réassurance par un assureur canadien, autre qu'un assureur vie ou qu'un réassureur, d'un réassureur résident est limité à 75 p. 100 des risques assumés par l'assureur qui achète la réassurance. (Colombie-Britannique) : toute constitution en société, acquisition de parts ou demande d'immatriculation commerciale, lorsque le demandeur détient ou détiendra 10 p. 100 ou plus des droits de vote de la société est assujettie à l'approbation ministérielle.	

Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national
Assurance automobile : (Québec, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique) : L'assurance automobile est fournie par un monopole d'État.	
4) Voir le paragraphe 4 de la note sur les services financiers.	4) Voir le paragraphe 4 de la note sur les services financiers.
d) Services auxiliaires de l'assurance (y compris les services de courtage et d'agence d'assurance) (CPC 8140)	
1) Aucune, sauf ce qui suit : Intermédiation en assurance relative aux expéditions maritimes, à l'aviation commerciale, aux lancements spatiaux, au transport de marchandises (y compris les satellites) et aux marchandises en transit international (toutes les provinces) : les services doivent être assurés par une présence commerciale dans la province où le service est fourni. (Ontario et Île-du-Prince-Édouard) : les experts en assurance indépendants et non résidents ne peuvent exercer dans ces provinces. (Manitoba) : les licences permettant d'agir à titre d'agent ou courtier ne peuvent être émises aux personnes qui ne sont pas des résidents canadiens. (Nouveau-Brunswick) : les licences ne peuvent être émises aux sociétés dont le siège social est situé à l'extérieur du Canada. (Alberta et Manitoba) : les licences permettant d'agir à titre de courtier spécial autorisé à fournir une couverture d'assurance avec des assureurs non titulaires d'une licence ne peuvent être émises qu'aux résidents de la province appropriée. (Colombie-Britannique) : les licences pour l'assurance générale ne	1) Aucune, sauf ce qui suit : (Saskatchewan) : les contrats pour l'assurance contre le feu et la grêle doivent être signés ou contresignés par un agent licencié résidant dans la province. Dans l'éventualité d'une mésentente relative à l'assurance contre la grêle, les dommages doivent être évalués par un évaluateur qui est un contribuable de la province.

Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national
peuvent être émises qu'aux résidents de la province. (Île-du-Prince-Édouard) : les licences permettant d'agir à titre d'agent d'assurance ou d'expert ne peuvent être émises aux non-résidents de la province.	
2) Aucune	2) Aucune, sauf ce qui suit : Intermédiation en assurance relative à l'aviation commerciale, aux lancements spatiaux, au transport de marchandises (y compris les satellites) et aux marchandises en transit international (fédéral) : une taxe d'accise de 10 p. 100 est applicable aux primes nettes versées aux assureurs non résidents ou aux échanges qui sont effectués habituellement au Canada en vertu d'un contrat d'assurance contre le risque, à moins qu'il soit reconnu que l'assurance n'est pas disponible au Canada. La taxe d'accise est aussi applicable aux primes nettes payables à l'égard d'un contrat conclu, par l'intermédiaire d'un agent ou d'un courtier non résident, avec un assureur autorisé par les lois canadienne ou provinciale à offrir des services d'assurance.
3) Aucune, sauf ce qui suit : (Nouveau-Brunswick) : les licences ne peuvent être émises aux sociétés dont le siège social est situé à l'extérieur du Canada. (Ontario et Île-du-Prince-Édouard) : les experts en assurance indépendants et non résidents ne peuvent exercer dans ces provinces. (Ontario) : lorsque la majorité des actions avec droit de vote d'une société appartient à des non-résidents,	3) Aucune, sauf ce qui suit : (Saskatchewan) : les contrats pour l'assurance contre le feu et la grêle doivent être signés ou contresignés par un agent licencié résidant dans la provinces. Dans l'éventualité d'une mésentente relative à l'assurance contre la grêle, les dommages doivent être évalués par un évaluateur qui est un contribuable de la province.

Limitations concernant l'accès aux marchés	Limitations concernant le traitement national
la société ne peut obtenir de licence pour agir en qualité de courtier ou d'expert en assurance. Un organisme ou une entreprise d'expertise ou de courtage en assurance qui appartient en majorité à des non-résidents et qui a obtenu une licence en vertu de droits acquis ne peut prendre d'expansion en achetant des actifs ou l'entreprise d'un autre courtier, agent ou expert en assurance, ou en se fusionnant avec lui. Aucune licence ne sera accordée à une société indépendante ou à une société en nom collectif offrant des services d'assurance ou d'expertise si son siège social est situé à l'extérieur du Canada ou si un associé de la société est résident d'un autre État que le Canada. (Manitoba) : les licences permettant d'agir à titre d'agent ou courtier ne peuvent être émises aux personnes qui ne sont pas des résidents canadiens. (Alberta et Manitoba) : les licences permettant d'agir à titre de courtier spécial autorisé à fournir une couverture d'assurance avec des assureurs non titulaires d'une licence ne peuvent être émises qu'aux résidents de la province appropriée. (Colombie-Britannique) : les licences pour l'assurance générale ne peuvent être émises qu'aux résidents de la province. (Île-du-Prince-Édouard) : les licences permettant d'agir à titre d'agent d'assurance ou d'expert ne peuvent être émises qu'aux résidents de la province.	
4) Voir le paragraphe 4 de la note sur les services financiers.	4) Voir le paragraphe 4 de la note sur les services financiers.

Appendice IV
Bibliographie pour la recherche sur l'application de l'AGCS aux services d'éducation et de santé et aux services sociaux au Canada

Documentation secondaire

Abu-Akeel, A.K. « Definition of Trade in Services under the GATS: Legal Implications », *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 32 (1999) p. 189.

——. « The MFN as It Applies to Service Trade: New Problems for an Old Concept », *Journal of World Trade*, vol. 33 (1999) p. 103.

Adlung, R. *Health-Care Systems and the WTO*, 2001; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/english/tratop_f/serv_f/comments_lancet_f.doc> (consulté le 18 mai 2003).

Adlung, R. et A. Carzaniga. « Health Services under the General Agreement on Trade in Services », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 79 (2001) p. 352.

Aharoni, Y. « Changing Role of Government in Services », dans CHANGING ROLES OF STATE INTERVENTION IN SERVICES IN AN ERA OF OPEN INTERNATIONAL MARKETS, publié sous la direction de Yair Aharoni, Albany (N.Y.), State University of New York Press, 1997.

Aharoni, Y. (éd.). CHANGING ROLES OF STATE INTERVENTION IN SERVICES IN AN ERA OF OPEN INTERNATIONAL MARKETS, Albany (N.Y.), State University of New York Press, 1997.

Ahnlid, A. « Comparing GATT and GATS: Regime Creation under and after Hegemony », *Review of International Political Economy*, vol. 3 (1996) p. 65.

Altinger, L. et A. Enders. « The Scope and Depth of GATS Commitments », *World Economy*, vol. 19 (1996) p. 307.

Arup, C. THE NEW WORLD TRADE ORGANIZATION AGREEMENTS: GLOBALIZING LAW THROUGH SERVICES AND INTELLECTUAL PROPERTY, New York, Cambridge University Press, 2000.

Ascher, B. « Education and Training Services in International Trade Agreements », exposé présenté à la Conference on Higher Education and Training in the Global Marketplace: Exporting Issues and Trade Agreements, Washington (D.C.), 2001.

Association canadienne d'études fiscales. LES FINANCES DE LA NATION 1999, Ottawa, Association canadienne d'études fiscales, 2000.

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, FAITS SUR LES ASSURANCES DE PERSONNES – ÉDITION 2003, Ottawa, ACCAP, 2003.

Association des universités et collèges du Canada. L'AGCS ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU CANADA : LE POINT SUR LA POSITION DU

CANADA ET LES RÉPERCUSSIONS SUR LES UNIVERSITÉS CANADIENNES, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 2003.

———. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CANADIEN ET L'AGCS : DOCUMENT D'INFORMATION DE L'AUCC, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 2001.

———. TENDANCES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 2002.

Association des universités et collèges du Canada et coll. DÉCLARATION CONJOINTE SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, American Council on Education, Association européenne de l'université et Council for Higher Education Accreditation, 2001.

Barlow, M. et T. Clarke. GLOBAL SHOWDOWN, Toronto, Stoddart, 2001.

Barlow, M. TRADING IT ALL AWAY: THE WTO SERVICES NEGOTIATIONS AND THE THREAT TO CANADA'S PUBLIC HEALTH AND EDUCATION SYSTEMS, 2000.

Bertrand, A. et L. Kalafatides. « The WTO and Public Health », *The Ecologist*, vol. 29 (1999) p. 365.

Bettcher, D.W., D. Yach et G.E. Guindon. « Global Trade and Health: Key Linkages and Future Challenges », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 78 (2000) p. 521.

Bhala, R. et D.A. Gantz. « WTO Case Law Review 2001 », *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 19 (2002) p. 456.

Bloche, M.G. « WTO Deference to National Health Policy: Toward an Interpretive Principle », *Journal of International Economic Law*, vol. 5 (2002) p. 821.

Blomqvist, A. CANADIAN HEALTH CARE IN A GLOBAL CONTEXT: DIAGNOSES AND PRESCRIPTIONS, Toronto, Institut C.D. Howe, 2002.

Bora, B., P.J. Lloyd et M. Pangestu. INDUSTRIAL POLICY AND THE WTO, New York et Genève, CNUCED, 2000.

Bourgeois, D.J. THE LAW OF CHARITABLE AND NOT-FOR-PROFIT ORGANIZATIONS, 3e éd., Toronto, Butterworths, 2002.

Brown, A.F. et M.A. Zuker. EDUCATION LAW, 3e éd., Toronto, Thomson-Carswell, 2002.

Cameron, J. et K. Campbell. DISPUTE RESOLUTION IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION, Londres, Cameron May, 1998.

Carmody, C.C. « When 'Cultural Identity Was Not At Issue': Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals », *Law and Policy in International Business*, vol. 30 (1999) p. 231.

Carzaniga, A. « The GATS, Mode 4, and Patterns of Commitments », dans MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES, publié sous la direction de A. Mattoo et A. Carzaniga, Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford, 2003.

Caulfield, T. et B. von Tigerstrom (éds.). HEALTH CARE REFORM AND THE LAW IN CANADA, Edmonton, University of Alberta Press, 2001.

Centre canadien de politiques alternatives. FAIRE PASSER LA SANTÉ EN PREMIER : LA RÉFORME DES SOINS DE SANTÉ, LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AU CANADA, préparé pour la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002.

——. MONDIALISATION ET SANTÉ : RÉPERCUSSIONS ET OPTIONS POUR LA RÉFORME DES SOINS DE SANTÉ, rapport préparé par le Consortium du CCPA sur la mondialisation et la santé pour la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002.

Centre d'information canadien sur les diplômes internationaux, *Une vue d'ensemble de l'enseignement postsecondaire au Canada*; sur le site du CICDI : <www.cicic.ca/postsec/vol1.overview.fr.stm> (consulté le 11 novembre 2003).

——. L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ EN ÉDUCATION POSTSECONDAIRE AU CANADA, 2002.

Chanda, R. « Trade in Services », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 80 (2002) p. 158.

Chang, P. « GATS, the Modes of Supply and Statistics on Trade in Services », *Journal of World Trade*, vol. 33 (1999) p. 93.

Chen, Z. et L. Schembri, « Mesure des obstacles du commerce des services : études et méthodes », dans LES RECHERCHES EN POLITIQUE COMMERCIALE 2002, publié sous la direction de J.M. Curtis et D. Ciuriak, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002.

Cho, S. « GATT Non-Violation Issues in the WTO Framework: Are They the Achilles' Heel of the Dispute Settlement Process? », *Harvard International Law Journal*, vol. 39 (1998) p. 311.

Chua, A.T.L. « Precedent and Principles of WTO Panel Jurisprudence » *Berkeley Journal of International Law*, vol. 16 (1998) p. 171.

Clift, R. *Background Paper on the General Agreement on Trade in Services (GATS) and Post-Secondary Education in Canada*, Vancouver, Confederation of University Faculty Associations of British Columbia, 1999; sur le site : <http://cufabc.harbour.sfu.ca/briefs/GATS.html> (consulté le 17 mai 2003).

Cohen, M.G. THE WORLD TRADE ORGANIZATION AND POST-SECONDARY EDUCATION: IMPLICATIONS FOR THE PUBLIC SYSTEM IN AUSTRALIA, Adelaide, University of South Australia, 2000.

Collins, P., C.D. Lake II et J.M. Lang. « Panel II B: General Agreement on Trade in Services (GATS) – Presentation Summary and Comments », *Law and Policy in International Business*, vol. 31 (2000) p. 815.

Colombie-Britannique, Ministry of Employment and Investment. *GATS and Public Service Systems*, Victoria, Queen's Printer, 2001.

Correa, C.M. « Implementing National Public Health Policies in the Framework of WTO Agreements », *Journal of World Trade* vol. 34 (2000) p. 89.

Croley, S.P. et J.H. Jackson. « WTO Dispute Panel Deference to National Government Decisions: The Misplaced Analogy to the U.S. Chevron Standard-of-Review Doctrine », dans STUDIES IN TRANSNATIONAL ECONOMIC LAW, VOL. II: INTERNATIONAL TRADE LAW AND THE GATT/WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM, publié sous la direction de E.-U. Petersmann, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1997.

Croome, J. RESHAPING THE WORLD TRADING SYSTEM: A HISTORY OF THE URUGUAY ROUND, Genève, Organisation mondiale du commerce, 1995.

Das, B.L. THE WTO AGREEMENTS: DEFICIENCIES, IMBALANCES AND REQUIRED CHANGES, Londres, Zed Books, 1998.

Deardon, R. « Arbitration of Expropriation Disputes Between an Investor and the State under the North American Free Trade Agreement », *Journal of World Trade*, vol. 28 (1994) p. 113.

Davey, W.J. « Has the WTO Dispute Settlement Mechanism Exceeded its Authority? » *Journal of International Economic Law*, vol. 4 (2001) p. 79.

——, « The WTO Dispute Settlement System », *Journal of International Economic Law*, (2000) p. 15.

Deber, R.B. *La prestation des soins de santé : publique, sans but lucratif ou privée?*, Document de discussion n° 17, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002.

Dennin, J.E. (éd.). LAW AND PRACTICE OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION, New York, Oceania Publications, 1995.

Dias, M.A.R. *Globalization in Higher Education*, 2002; sur le site : <www.prometeus.org/PromDocs > (consulté le 17 mai 2003).

Downie, J. et T. Caulfield (éd.). CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, Toronto, Butterworths, 1999.

Downie, J., T. Caulfield et C.M. Flood (éd.). CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, 2e éd., Toronto, Butterworths, 2002.

Drache, D. et T. Sullivan (éd.). HEALTH REFORM, PUBLIC SUCCESS, PRIVATE FAILURES, Londres et New York, Routledge, 1999.

Drake, W.J. et K. Nicolaïdis. « Global Electronic Commerce and GATS: The Millennium Round and Beyond », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de P. Sauvé et R.M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Education International and Public Services International. GREAT EXPECTATIONS: THE FUTURE OF TRADE IN SERVICES, Bruxelles, Education International and Public Services International, 2000.

Ellsworth, R. « Squandering Our Inheritance: Re-forming the Canadian Welfare State in the 1990s », *Journal of Law and Social Policy*, vol. 12 (1997) p. 259.

Epps, T. « Merchants in the Temple? The Implications of NAFTA and GATS for Canada's Health Care System », *Health Law Review*, vol. 12 (2003) p. 3.

Epps, T. et C. Flood. « Have We Traded Away the Opportunity for Innovative Health Care Reform: The Implications of the NAFTA for Medicare », *McGill Law Journal*, vol. 47 (2002) p. 747.

Fédération des enseignants-enseignantes des écoles secondaires de l'Ontario, PRIVATE SCHOOL TAX CREDITS – A PLAN FOR INEQUALITY: RESPONSE TO EQUITY IN EDUCATION TAX CREDIT, Discussion Paper, Toronto, FEESC, 2001.

Feketekuty, G. « Regulatory Reform and Trade Liberalization in Services », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN TRADE SERVICES LIBERALIZATION, publié sous la direction de Pierre Sauvé et Robert M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Fladmoe-Lindquist, K. « Government Intervention in Services: A Cultural Specificity/Information Technology Framework », dans CHANGING ROLES OF STATE INTERVENTION IN SERVICES IN AN ERA OF OPEN INTERNATIONAL MARKETS, publié sous la direction de Yair Aharoni, Albany (N.Y.), State University of New York Press, 1997.

Flood, C.M. « The Structure and Dynamics of Canada's Health Care System », dans CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, 2e éd., publié sous la direction de J. Downie et T. Caulfield, Toronto, Butterworths, 1999.

——. « The Anatomy of Medicare », dans CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, 2e éd., publié sous la direction de J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood, Toronto, Butterworths, 2002.

Flood, C.M. et T. Archibald. « The Illegality of Private Health Care in Canada », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 164 (2001) p. 825.

Footer, M.E. « The Role of Consensus in GATT/WTO Decision Making », *North-Western Journal of International Law and Business* vol. 17 (1996-1997) p. 653.

Francois, J. et I. Wooten. *Market Structure, Trade Liberalization, and the GATS*. Centre for Economic Policy Research, octobre1999; sur le site : <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/services.html> (consulté le 15 mai 2003).

Freeman, P., J. Frenk et O. Gomez-Dantes (éd.). HEALTH SYSTEMS IN AN ERA OF GLOBALIZATION – CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR NORTH AMERICA: A CONFERENCE SUMMARY, Washington (D.C.), Institute of Medicine, Etats-Unis et National Academy of Medicine, Mexico, 1995.

Fuller, C. HOME CARE: WHAT WE HAVE, WHAT WE NEED, Coalition canadienne de la santé, 2001.

Gamberale, C. et A. Mattoo. « Domestic Regulations and Liberalization of Trade in Services » dans DEVELOPMENT, TRADE AND THE WTO, A HANDBOOK, publié sous la direction de B. Hoeckman, A. Mattoo et P. French, Washington (D.C.), Banque mondiale, 2002.

Gauthier, G. avec E. O'Brien et S. Spencer. « Déjà Vu, or New Beginning for Safeguards and Subsidies Rules in Services Trade », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de P. Sauvé et R.M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Gold, E.R. « Health Care Reform and International Trade », dans HEALTH CARE REFORM AND THE LAW IN CANADA, publié sous la direction de T. Caulfield et B. von Tigerstrom, Edmonton, University of Alberta Press, 2001.

Goslett, H.M. « General Agreement on Trade in Services: More Restrictive Than You Think », *Immigration & Citizenship*, vol. 11 (1999) p. 2.

Gottlieb & Pearson. *GATS Impact on Education in Canada*, avis juridique, Ottawa, 2001.

Gray, J.E., M.A. Shone et P.F. Liddle. CANADIAN MENTAL HEALTH LAW AND POLICY, Toronto, Butterworths, 2000.

Grieshaber-Otto, J. et M. Sanger. PERILOUS LESSONS: THE IMPACT OF THE WTO SERVICES AGREEMENT (GATS) ON CANADA'S PUBLIC EDUCATION SYSTEM, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002.

Grieshaber-Otto, J. et M. Sanger. « How The GATS Threatens Public Education: The GATS Exposes Education Services to Commercialization », *Monitor*, Centre canadien de politiques alternatives, 2002.

Hampton, J.J. MODERN FINANCIAL THEORY: PERFECT AND IMPERFECT MARKETS, Reston, Reston Publishing, 1982.

Hart, M. GATS 2000 AND RULES GOVERNING DOMESTIC REGULATIONS: GATS ARTICLE VI:4 IN CONTEXT, Ottawa, Industrie Canada, 2000.

Hartridge, D. Exposé à la Conférence sur les négociations de l'AGCS de 2000, Forum européen des services, Bruxelles, 27 novembre 2000.

——. « GATS and Public Services », lettre à Mike Waghorne, Public Services International, n° réf.: 65, 31 mai 2000.

Heath, J. « Health Care as a Commodity », *Options politiques* (février 2003) p. 68.

Hepburn, C.R. THE CASE FOR SCHOOL CHOICE: MODELS FROM THE UNITED STATES, NEW ZEALAND, SWEDEN AND DENMARK, Vancouver, Fraser Institute, 1999.

Hilf, M. « Power, Rules and Principles – Which Orientation for WTO/GATT Law? », *Journal of International Economic Law*, vol. 4 (2001) p. 111.

Hudec, R.E. ESSAYS ON THE NATURE OF INTERNATIONAL TRADE LAW, Londres, Cameron May, 1999.

——. « The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 8 (1999) p. 1.

——. « GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an 'Aim and Effects' Test », *International Lawyer*, vol. 32 (1998) p. 619.

Hufbauer, G. et T. Warren. *Globalization of Services: What Has Happened? What Are the Implications?*, 1999; sur le site de l'Institute for International Economics <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Isues/services.html> (consulté le 13 mai 2003).

Institut Canadien des Comptables Agréés, MANUEL DE L'ICCA, Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2003.

Jackman, M. « Constitutional Jurisdiction over Health in Canada », *Health Law Journal*, vol. 8 (2000) p. 95.

Jackson, J.H. THE JURISPRUDENCE OF GATT AND THE WTO: INSIGHTS ON TREATY LAW AND ECONOMIC RELATIONS, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Jackson, J.H. et A.O. Sykes. IMPLEMENTING THE URUGUAY ROUND, Londres, Oxford University Press, 1997.

Janow, M.E. « Public, Private, and Hybrid Public/Private Restraints of Trade: What Role for the WTO? », *Law and Policy in International Business*, vol. 31 (2000) p. 977.

Jarreau, J.S. « Interpreting the GATS and the WTO Instruments Relevant to the International Trade of Financial Services: The Lawyer's Perspective », *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 25 (1999) p. 1.

Johnson, J.R. QUELLE SERA L'INCIDENCE DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX SUR LES SOINS DE SANTÉ AU CANADA?, Document de discussion n° 22, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002.

Kaiser, H.A. « Mental Disability Law », dans CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, 2e éd., publié sous la direction de J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood, Toronto, Butterworths, 2002.

Knight, J. TRADE IN HIGHER EDUCATION SERVICES: THE IMPLICATIONS OF GATS, Londres, The Observatory on Borderless Higher Education, 2002.

Krajewski, M. PUBLIC SERVICES AND THE SCOPE OF THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES, Genève, Centre pour le développement du droit international de l'environnement, 2001.

——. « Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework », *Journal of International Economic Law*, vol. 6 (2003) p. 341.

Lake II, C.D. « Comments Regarding the General Agreement on Trade in Services », *Law and Policy in International Business*, vol. 31 (2001) p. 811.

Lang, J.M. « The First Five Years of the WTO: General Agreement on Trade in Services », *Law and Policy in International Business*, vol. 31 (2001) p. 801.

Larsen et coll. TRADE IN EDUCATIONAL SERVICES: TRENDS AND EMERGING ISSUES, Document de travail, Paris, OCDE, 2002.

Lennard, M. « Navigating by the Stars: Interpreting the WTO Agreements », *Journal of International Economic Law*, vol. 5 (2002) p. 17.

Lin, Z. « Employment Insurance in Canada », *Revue fiscale canadienne*, vol. 46 (1998) p. 58.

Lipson, D. GATS AND TRADE IN HEALTH INSURANCE SERVICES: BACKGROUND NOTE FOR THE WHO COMMISSION ON MACROECONOMICS AND HEALTH, Document de travail n° WG4(7), Organisation mondiale de la santé, 2001.

Low, P. et A. Mattoo. « Is There a Better Way? Alternative Approaches under the GATS », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de P. Sauvé et R.M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Luff, D. « Regulation of Health Services and International Trade Law », document présenté à la rencontre des experts des services de l'OCDE et de la Banque mondiale les 4 et 5 mars 2002, Paris, OCDE, 2002; paru dans DOMESTIC REGULATION AND SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de A. Matoo et P. Sauvé, Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford University Press, 2003.

Mackay, A.W. EDUCATION LAW IN CANADA, Toronto, Emond-Montgomery Publications Limited, 1984.

Maki, P.C. « Interpreting GATT Using the Vienna Convention on the Law of Treaties: A Method to Increase the Legitimacy of the Dispute Settlement System », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 9 (2000) p. 343.

Mattoo, A. *Dealing with Monopolies and State Enterprises: WTO Rules for Goods and Services*, Document de travail de l'OMC n° TISD-98-01, janvier 1998; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/english/res_f/reser_f/ti9801_f.htm> (consulté le 15 mai 2003).

——. « MFN and GATS », dans REGULATORY BARRIERS AND THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION IN WORLD TRADE LAW: PAST, PRESENT AND FUTURE, publié sous la direction de T. Cottier, P. Mavroidis et P. Blatter, Ann Arbour (Mich.), 2000.

——. « National Treatment in the GATS: Corner-Stone or Pandora's Box? », *Journal of World Trade Law*, vol. 31 (1997) p. 107.

Mattoo, A. et A. Carzaniga. MOVING PEOPLE TO DELIVER SERVICES, Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford University Press, 2003.

Mattoo, A. et P. Sauvé (éd.). DOMESTIC REGULATION AND SERVICE TRADE LIBERALIZATION, Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford University Press, 2003.

Mavroidis, P. et D. Palmeter. « The WTO Legal System: Sources of Law », *American Journal of International Law*, vol. 92 (1998) p. 398.

——, DISPUTE SETTLEMENT IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION: PRACTICE AND PROCEDURE, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1999.

McFarlane, L. et C. Prado, THE BEST-LAID PLANS: HEALTH CARE'S PROBLEMS AND PROSPECTS, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

McNamara, L., E. Nelson et B. Windwick. « Regulation of Health Care Professionals », dans CANADIAN HEALTH LAW AND POLICY, 2e éd., publié sous la direction de J. Downie, T. Caulfield et C.M. Flood, Toronto, Butterworths, 2002.

Millan Smitmans, H.A. « Dispute Settlement in the Services Area under GATS », dans SERVICES TRADE IN THE WESTERN HEMISPHERE: LIBERALIZATION, INTEGRATION AND REFORM, publié sous la direction de Sherry M. Stephenson, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2001.

Montaguti, E. et M. Lugurd. « The GATT 1994 and Other Annex 1A Agreements: Four Different Relationships? », *Journal of International Economic Law*, vol. 3 (2000) p. 473.

Morris, R.K. « A Discussion of Social Policy in a Global Economy », *Canada–U.S. Law Journal*, vol. 20 (1994) p. 339.

Morrison, P.K. « WTO Dispute Settlement in Services: Procedural and Substantive Aspects », dans STUDIES IN TRANSNATIONAL ECONOMIC LAW, VOL. II: INTERNATIONAL TRADE LAW AND THE GATT/WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM, publié sous la direction de E.-U. Petersmann, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1997.

National Committee for International Trade in Education. BARRIERS TO TRADE IN TRANSNATIONAL EDUCATION, Washington (D.C.), National Committee for International Trade in Education, 2001.

Nicolaidis, K. et J.P. Trachtman. « Liberalization, Regulation and Recognition for Services Trade », dans SERVICES TRADE IN THE WESTERN HEMISPHERE: LIBERALIZATION, INTEGRATION AND REFORM, publié sous la direction de S.M. Stephenson, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2001.

——, « From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de P. Sauvé et R.M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Organisation mondiale de la santé et Organisation mondiale du commerce, *Les accords de l'OMC et la santé pulique : étude conjointe de l'OMS et du Secrétariat de l'OMC*, 2002; sur le site de l'OMS : www.who.int/media/homepage/who_wto_f.pdf> (consulté le 20 mars 2004).

Ostry, A.S. « International Trade Regulation and Publicly Funded Health Care in Canada », *International Journal of Health Services*, vol. 31 (2001) p. 475.

Ostry, S. « The Future of the World Trade Organization », dans BROOKINGS TRADE FORUM 1999, publié sous la direction de S.M. Collins et R.Z. Lawrence, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 1999.

Ouellet, R. LES EFFETS DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX SUR LES MESURES CANADIENNES RELATIVES À LA SANTÉ : OPTIONS POUR LE CANADA EN VUE DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES, Document de discussion n° 32, Ottawa, Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002.

Petersmann, E.-U. (éd.). STUDIES IN TRANSNATIONAL ECONOMIC LAW, VOL. II: INTERNATIONAL TRADE LAW AND THE GATT/WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1997.

Pollock, M.A. et D. Price. « Rewriting the Regulations: How the World Trade Organization Could Accelerate Privatization in Health Care Systems », *The Lancet*, vol. 356 (2000) p. 1995.

——. « The Public Health Implications of World Trade Negotiations on the General Agreement on Trade in Services and Public Services », *The Lancet*, vol. 362 (2003) p. 1072.

Public School Boards Association of Alberta. *What are Public Schools?*; sur le site du PSBAA : <www.public-schools.ab.ca/Public/story/different.htm> (consulté le 14 novembre 2003).

Public Services International. *The WTO and the General Agreement on Trade in Services: What is at Stake for Public Health?*, 1999; sur le site du PSI : <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/services.html> (consulté le 15 mai 2003).

Reyna, J. « Services », dans THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY (1986-1992), publié sous la direction de T.P. Stewart, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

Roessler, F. « Domestic Policy Objectives and the Multilateral Trade Order: Lessons from the Past », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 19 (1998) p. 513.

——. « The Concept of Nullification and Impairment in the Legal System of the World Trade Organization », dans STUDIES IN TRANSNATIONAL ECONOMIC LAW, VOL. II: INTERNATIONAL TRADE LAW AND THE GATT/WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM, publié sous la direction de E.-U. Petersmann, Cambridge (Mass.), Kluwer Law International, 1997.

Sanger, M. RECKLESS ABANDON: CANADA, THE GATS AND THE FUTURE OF HEALTH CARE, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2001.

Sapir, A. « The General Agreement on Trade in Services: From 1994 to the Year 2000 », *Journal of World Trade*, vol. 33 (1999) p. 51.

Sauvé, P. Trade, Education and The GATS: What's In, What's Out, What's All The Fuss About?, Paris, OCDE, 2002.

Sauvé, P. et R.M. Stern (éd.). GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Schott, J. The Uruguay Round: An Assessment, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1994.

——. The WTO after Seattle, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 2000.

Schwartz, B. « How Possible Increases in the Scope of the Agreement on International Trade would Affect the Health and Social Services Sectors », *Health Law Review*, vol. 7 (1998) p. 3.

Sciarra, V.P. « The World Trade Organization: Services, Investment and Dispute Resolution », *International Lawyer*, vol. 32 (1998) p. 923.

Scott, P. « Globalisation and Higher Education: Challenges for the 21st Century », *Journal of Studies in International Education*, vol. 4 (2000).

Senti, R. et P. Conlan. WTO: Regulation of World Trade after the Uruguay Round, Zurich, Schulthess, 1998.

Shapiro, S.A. "International Trade Agreements, Regulatory Protection and Public Accountability », *Administrative Law Review*, vol. 54 (2002) p. 435.

Shrybman, S. The World Trade Organization: A Citizen's Guide, Toronto, Lorimer et Centre canadien de politiques alternatives, 2001.

Sinclair, S. et J. Grieshaber-Otto. Facing the Facts: A Guide to the GATS Debate, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2002.

Sinclair, S. GATS: How the World Trade Organization's New 'Services' Negotiations Threaten Democracy, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2000.

——. The GATS and Canadian Postal Services, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 2001.

Stephenson, S.M. (éd.) Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2001.

Stewart, T.P. (éd.) The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992), Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

Sullivan, T. et E. Shainblum. « Trading in Health: The World Trade Organization and the International Regulation of Health and Safety », *Health Law in Canada*, vol. 22 (2001) p. 29.

Sutherland, R. The Cost of Contracting out Home Care: A Behind the Scenes Look at Home Care in Ontario, Toronto, CUPE Research, 2001.

Sykes, A.O. « Regulatory Protectionism and the Law of International Trade », *University of Chicago Law Review*, vol. 66 (1999) p. 1.

Thum, C. TRADE LIBERALIZATION, GLOBAL WELFARE AND THE WORLD'S SERVICES SECTOR, Washington (D.C.), Mark Twain Institute, 2002.

Trachtman, J.P. *Lessons for GATS Article VI from the SPS, TBT and GATT Treatment of Domestic Regulation*, Document de discussion, Tufts University; sur le site Tufts : <http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/SSRN_10298760_code020205500.pdf?abstractid=298760> (consulté le 15 mai 2003).

——. « Lessons from the GATS for Existing Rules on Domestic Regulation », dans DOMESTIC REGULATION AND SERVICES TRADE, publié sous la direction de A. Mattoo et P. Sauvé, Washington (D.C.), Banque mondiale et Oxford University Press, 2003.

——. « The Domain of WTO Dispute Resolution », *Harvard International Law Journal*, vol. 40 (1999).

Trebilcock, M., R. Winter, R. Collins et E. Iacobucci. THE LAW AND ECONOMICS OF CANADIAN COMPETITION POLICY, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 2002.

Todd, E.C.E. THE LAW OF EXPROPRIATION AND COMPENSATION IN CANADA, 2e éd., Toronto, Carswell, 1992.

Trosow, S. et K. Nilsen, « GATS and Public Library Services », *Canadian Journal of Information and Library Science*, vol. 27 (2003) p. 143.

Tudiver, N. UNIVERSITIES FOR SALE: RESISTING CORPORATE CONTROL OVER HIGHER EDUCATION, Toronto, Lorimer, 1999.

Turk, J.L. (éd.). THE CORPORATE CAMPUS: COMMERCIALIZATION AND THE DANGERS TO CANADA'S COLLEGES AND UNIVERSITIES, Toronto, Lorimer, 2000.

Vastine, J.R. « Liberalizing Trade in Services », *Cato Journal*, vol. 19 (2000) p. 397.

Vellinga, J. « Commerce international, régimes de soins de santé et services de santé : l'optique de la politique en matière de santé », dans LES RECHERCHES EN POLITIQUE COMMERCIALE 2001, Ottawa, Ministère des affaires étrangères et du commerce international, 2001.

Verhoosel, G. NATIONAL TREATMENT AND WTO DISPUTE SETTLEMENT: ADJUDICATING THE BOUNDARIES OF REGULATORY AUTONOMY, Oxford, Hart, 2002.

Watson, W. GLOBALIZATION AND THE MEANING OF CANADIAN LIFE, Toronto, University of Toronto Press, 1998.

Weiss, F. « Dispute Settlement under the General Agreement on Trade in Services », dans DISPUTE RESOLUTION IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION, publié sous la direction de J.C. et K. Campbell, Londres, Cameron May, 1998.

Whichard, O. *Measurement, Classification and Reporting of Services Activities: An International Perspective*, 1999; sur le site de la Banque mondiale : <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/services.html> (consulté le 15 mai 2003).

Woodward, D. et coll. « Globalization and Health: A Framework for Analysis and Action », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 79 (2001) p. 875.

Yeo, M.S. « Distance Health Services Under the GATS », *Journal of Health Law*, vol. 35 (2002) p. 83.

Zampetti, A.B. « Market Access Through Mutual Recognition: The Promise and Limits of GATS Article VII », dans GATS 2000: NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION, publié sous la direction de P. Sauvé et R.M. Stern, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000.

Zarrilli, S. et C. Kinnon (éd.) INTERNATIONAL TRADE IN HEALTH SERVICES: A DEVELOPMENT PERSPECTIVE, Genève, CNUCED/OMS, 1998.

Zdouc, W. « WTO Dispute Settlement Practice Relating to the GATS », *Journal of International Economic Law*, vol. 2 (1999) p. 295.

Ziguras, C. « GATS Goes to School: Leaked Documents Provide Insight Into World Trade in Services », *New Internationalist* (septembre 2002) p. 7.

Zwarenstein, C. « Public Libraries Threatened by GATS? », *Canadian Dimension*, vol. 37 (2003) p. 3.

Publications gouvernementales

Agence des douanes et du revenu du Canada. ORGANISATIONS À BUT NON LUCRATIF, Bulletin d'interprétation IT-496R, Ottawa, 2001.

Bureau de la concurrence. FUSIONNEMENT – LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DE LA LOI, Ottawa, Bureau de la concurrence, 1991.

Citoyenneté et Immigration Canada. *Les étudiants étrangers au Canada 1980-2001*, 2003; sur le site de Citoyenneté et Immigration Canada : <www.cic.gc.ca/français/recherche-stats/rapports/menu-residents.html#_Toc32910765> (consulté le 17 novembre 2003).

Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. LA SANTÉ DES CANADIENS—LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. RAPPORT FINAL SUR L'ÉTAT DU SYSTÈME DE SANTÉ AU CANADA—VOLUME SIX : RECOMMANDATIONS EN VUE D'UNE RÉFORME, Ottawa, Sénat du Canada, 2002.

COMMISSION SUR L'AVENIR DES SOINS DE SANTÉ AU CANADA, RAPPORT FINAL, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 2002.

Développement des ressources humaines Canada. *Assurance-emploi*; sur le site de DRHC : <www.hrdc-drhc.gc.ca/ei-ae/employment_insurance.shtml> (consulté le 27 avril 2003).

——. *Assurance-emploi et prestations régulières*; sur le site de DRHC : <www.dsc.gc.ca/ae/genres/ordinaire.shtml> (consulté le 27 avril 2003).

——. *Sécurité de la vieillesse et Régime de pensions du Canada*; sur le site de DRHC : <www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/common/home.shtml> (consulté le 27 avril 2003).

——. Site web : <www.HRSDC/gateways/nav-top/program/ei.shtml> (consulté le 24 mars 2004)

——. *Assurance-emploi*; sur le site de DRHC : <www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/individuals/events/unemployment.shtml > (consulté le 23 mars 2004).

——. *Régime de pensions du Canada : Renseignements généraux*; sur le site de DRHC : <http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/topics/cpr-gxr.shtml> (consulté le 24 mars 2004).

Industrie Canada. *FAQ sur l'AGCS, les services publics, la santé et l'éducation*; sur le site d'Industrie Canada : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/instp-pcs.nsf/vwGeneratedInterE/h_sk00151f.html> (consulté le 1er juin 2003).

——. INDUSTRIE DES SERVICES COMMERCIAUX D'ÉDUCATION ET DE FORMATION, UN DOCUMENT DE DISCUSSION EN PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES (AGCS) DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC), Ottawa, Industrie Canada, 2000.

Ministère de l'Éducation et de la Formation de l'Ontario. *Financement axé sur les besoins des élèves*; sur le site du ministère de l'Éducation et de la Formation : <www.ecu.gov.on.ca/fre/funding/index.html> (consulté le 12 juin 2003).

——. PERSPECTIVES D'AVENIR DES COLLÈGES ET DES UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, Toronto, ministère de l'Éducation et de la Formation, 1996.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. ÉTUDE SUR LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE INTERNATIONALE 2002, Document de référence n° 10, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002.

——. *La transparence est un élément clé du succès des négociations commerciales. Ce que le Ministre a dit*, 2002; sur le site du MAECI : <http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/105386.htm> (consulté le 1er juin 2003).

Ministry of Education of British Colombia. *Policy Document: K-12*; sur le site du ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique : < www.bced.gov.bc.ca/k12funding/welcome.htm> (consulté le 12 juin 2003).

Prestations du Canada. Site web : <www.canadabenefits.gc.ca> (consulté le 12 juin 2003).

Santé Canada. PROGRAMMES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX DE SOINS À DOMICILE : UNE SYNTHÈSE POUR LE CANADA, Ottawa, Santé Canada, 1999.

——. *Aperçu du système de santé canadien*, 2002; sur le site de Santé Canada : <www.hc-sc.gc.ca/french/media/releases/2002/health_act/glance.html> (consulté le 18 février 2003).

——. *Loi canadienne sur la santé – Aperçu*, 2003; sur le site de Santé Canada : <www.hc-sc.gc.ca/medicare/chaoverf.htm> (consulté le 7 novembre 2003).

——. Site web—Section sur l'assurance-santé; sur le site de Santé Canada : <www.hc-sc.gc.ca/medicare/homef.htm>.

Institutions nationales et internationales

Assemblée générale des Nations Unies. RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LES TRAVAUX DE LA 26e SESSION, DU 6 MAI AU 26 JUILLET 1974, doc. des N.U. A/9610 rév. 1, réimprimé dans ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL 1974, Vol. II, Partie 1.

Commission des communautés européennes. AGCS 2000 – L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES : OUVRIR LES MARCHÉS DE SERVICES, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.

Commission du droit international. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ÉTATS ET DE LEURS BIENS, 1999, doc. des N.U. A/CN.4/L.576, Rapport de la CDI A/54/10, 1999, annexe.

CNUCED. NEGOTIATIONS IN WTO ON THE RULES OF THE GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES, doc. CNUCED/DITC/TNCD/6, 7 février 2001.

——. *Analysis of Experiences in Selected Services Sectors*, doc. des N.U. TD/B/COM.1/28, 17 août 1999; sur le site de la CNUCED : <www.CNUCED.org/en/docs/c1d28.pdf> (consulté le 12 mai 2003).

——. *Lists of Economic Needs Tests in the GATS Schedules of Specific Commitments*, doc. des N.U. CNUCED/ITCD/TSB/8, 17 août 1999; sur le site de la CNUCED : <www.CNUCED.org/en/docs/poitcdtsbd8.pdf> (consulté le 8 mai 2003).

Institut canadien d'information sur la santé. LES SOINS DE SANTÉ AU CANADA 2002, Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 2002.

——. LES TRAVAILLEURS DE LA SANTÉ AU CANADA, Ottawa, Institut canadien d'information sur la santé, 2002.

Nations Unies. STATISTICAL PAPER SERIES M NO. 77, PROVISIONAL CENTRAL PRODUCT CLASSIFICATION, New York, Département des affaires économiques et sociales, Bureau de la statistique du Secrétariat des Nations Unies, 1991.

Organisation de coopération et de développement économiques. CURRENT COMMITMENTS UNDER THE GATS IN EDUCATIONAL SERVICES, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CRIE) de

l'OCDE, document préparé pour le Forum OCDE/É-U sur le commerce des services d'enseignement, Washington (D.C.), 2002.

——. Analyse des politiques d'éducation, Paris, OCDE, 2002.

——. Indicators on Internationalisation and Trade of Post-secondary Education, OCDE/CRIE, document préparé pour le Forum OCDE/É-U sur le commerce des services d'enseignement, Washington (D.C.), 2002.

——. GATS: The Case For Open Services Markets, Paris, OCDE, 2002.

——. Panorama – Briefing Note Canada, Paris, OCDE, 2003.

Organisation mondiale de la santé. Le commerce international des services de santé, Genève, OMS, 199[illegible].

——. Guide to the Uruguay Round Agreements, La Haye, Kluwer Law International, 1999.

——. *Core Health Indicators: Canada, 2004*; sur le site de l'OMS : <www.who.int/whosis/country/indicators.cfm> (consulté le 27 juillet 2004).

——. Site de l'OMS, diverses sections : <www.who.int> (consulté le 18 février 2003).

—— et Organisation mondiale du commerce. Les accords de l'OMC et la santé publique – Étude conjointe de l'OMS et du Secrétariat de l'OMC, Genève, OMC, 2002.

Organisation mondiale du commerce, Conseil du commerce des services. Canada : Liste des engagements spécifiques, 15 avril 1994, doc. GATS/SC/16 et Supp. 1, 2, 3, et 4.

——. Conseil du commerce des services, Services d'éducation – Note d'information du Secrétariat, 1998, doc. S/C/W/49.

——. Conseil du commerce des services, Services concernant l'environnement : Note d'information du Secrétariat, 1998, doc. S/C/W/46.

——. Conseil du commerce des services, Services de santé et services sociaux : Note du Secrétariat, 1998, doc. S/C/W/50.

——. Conseil du commerce des services, Services d'éducation : Communication des États-Unis, 1998, doc. S/C/W/55.

——. Conseil du commerce des services, Services de santé et services sociaux : Communication des États-Unis, 1998, doc. S/C/W/56.

——. Conseil du commerce des services, Rapport de la réunion tenue le 14 octobre 1998 : Note du Secrétariat, 1998, doc. S/C/M/30.

——. Conseil du commerce des services, Initiatives réglementaires internationales dans le secteur des services : Note du Secrétariat, 1999, doc. S/C/W/97.

——. Conseil du commerce des services, COMMUNICATION DES ÉTATS-UNIS : SERVICES DE LIVRAISON EXPRÈS, 2000, doc. S/CSS/W/26.

——. Conseil du commerce des services, COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DES 5 ET 6 DÉCEMBRE 2000 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2001, doc. S/CSS/M/7.

——. Conseil du commerce des services, RAPPORT DE LA RÉUNION TENUE LES 14 ET 17 MAI 2001 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2001, doc. S/CSS/M/9.

——. Conseil du commerce des services, COMMUNICATION DU MEXIQUE : QUESTIONS RELATIVES AU RÉEXAMEN DES EXEMPTIONS DE L'OBLIGATION NPF : DURÉE, 2001, doc. S/C/W/196.

——. Conseil du commerce des services, LIGNES DIRECTRICES POUR L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES D'ENGAGEMENTS SPÉCIFIQUES DANS LE CADRE DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES, adopté le 23 mars 2001, doc. S/L/92, mise à jour NTN.GNS/W/164, modifié selon 164/Add.1 et S/CSC/W/19.

——. Conseil du commerce des services, SESSION EXTRAORDINAIRE : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2001, doc. S/L/93.

——. Conseil du commerce des services, SESSION EXTRAORDINAIRE – EXAMEN DES BESOINS ÉCONOMIQUES : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2001, doc. S/CSS/W/118.

——. Conseil du commerce des services, COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DU 3 AU 6 DÉCEMBRE 2001 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2002, doc. S/CSS/M/13.

——. Conseil du commerce des services, SESSION EXTRAORDINAIRE, COMPTE RENDU DE LA RÉUNION TENUE LES 9 DÉCEMBRE 2002 ET 13 JANVIER 2003, doc. TN/S/M/5.

——. Conseil du commerce des services, SESSION EXTRAORDINAIRE, COMPTE RENDU DE LA RÉUNION TENUE LES 4 ET 10 JUILLET ET LE 3 SEPTEMBRE 2003, doc. TN/S/M/8.

——. Conseil du commerce des services, Comité des accords commerciaux régionaux, COMMUNICATION DE L'UNION EUROPÉENNE, 1998, doc. WT/REG39/M/1.

——. Conseil du commerce des services, Comité des accords commerciaux régionaux, COMMUNICATION DE L'UNION EUROPÉENNE, 1998, doc. WT/REG39/M/4.

——. Conseil du commerce des services, Comité des accords commerciaux régionaux, COMMUNICATION DE L'UNION EUROPÉENNE, 1999, doc. WT/REG50/2/Add.1.

——. Conseil du commerce des services, Comité des accords commerciaux régionaux, COMMUNICATION DE L'UNION EUROPÉENNE, 1999, doc. WT/REG51/2/ Add.3.

——. Conseil du commerce des services, Comité des accords commerciaux régionaux, COMMUNICATION DE L'UNION EUROPÉENNE, 1999, doc. WT/REG52/2/Add.3.

——. Conseil du commerce des services, Comité des engagements spécifiques, COMMUNICATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, CLASSIFICATION DES SERVICES JURIDIQUES, 2003, doc. S/CSC/W/39.

——. Conseil du commerce des services, Groupe de travail de la réglementation intérieure, COMMUNICATION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DE LEURS ÉTATS MEMBRES : RÉGLEMENTATION INTÉRIEURE : NÉCESSITÉ ET TRANSPARENCE, 2001, doc. S/WPDR/W/14.

——. Conseil du commerce des services, Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de concurrence, LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'OMC – LE TRAITEMENT NATIONAL : NOTE D'INFORMATION DU SECRÉTARIAT, 1999, doc. WT/WGTCP/W/114.

——. Conseil du commerce des services, Groupe de travail des règles de l'AGCS, RAPPORT DE LA RÉUNION DU 6 OCTOBRE 1998 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 1998, doc. S/C/WPGR/M/18.

——. Conseil du commerce des services, Groupe de travail des règles de l'AGCS, RAPPORT DE LA RÉUNION DU 19 FÉVRIER 1999 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 1999, doc. S/WPGR/M/20.

——. Conseil du commerce des services, Groupe de travail des règles de l'AGCS, RAPPORT DE LA RÉUNION DU 19 FÉVRIER 1999 : NOTE DU SECRÉTARIAT, 1999, doc. S/C/WPGR/M/18.

—— Conseil du commerce des services, Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances, DISPOSITIONS DE L'OMC RELATIVES À LA RELATION ENTRE COMMERCE ET FINANCES ET ENTRE COMMERCE ET DETTE : NOTE DU SECRÉTARIAT, 2002, doc. WT/WGTDF/W/3.

——. GATS – FACT AND FICTION, Genève, OMC, 2001.

——. GUIDE TO THE GATS: AN OVERVIEW OF ISSUES FOR FURTHER LIBERALIZATION OF TRADE IN SERVICES, Genève, OMC, 2000.

——. INDEX ANALYTIQUE DE L'OMC, GUIDE DES RÈGLES ET PRATIQUES DE L'OMC, Genève, OMC, 2003.

——. L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES – OBJECTIFS, PORTÉE ET DISCIPLINES, Genève, OMC, 1999.

Secrétariat du GATT. CLASSIFICATION SECTORIELLE DES SERVICES : NOTE DU SECRÉTARIAT, 10 juillet 1991, doc. MTN.GNS/W/120.

——. QUESTIONS SE RAPPORTANT AU CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES, 4 novembre 1993, doc. MTN.GNS/W/177/Rev.1.

——. LES RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DU CYCLE D'URUGUAY : LES TEXTES JURIDIQUES, Genève, Secrétariat du GATT, 1994.

Législation

Adult Care Regulations, B.C. Reg. 536/80.

Alberta Health Care Insurance Act, R.S.A. 2000, ch. A-20.

College and Institute Act, R.S.B.C. 1996, ch. 52.

Community Care Facility Act, R.S.B.C. 1996, ch. 60.

Degree Authorization Act, S.B.C. 2002, ch. 24.

Degree Granting Act, R.S.N.S. 1989, ch. 123.

Education Act, S.N.S. 1995-6, ch. 1.

Employment and Assistance Act, S.B.C. 2002, ch. 40.

Employment Support and Income Assistance Act, S.N.S. 2000, ch.27.

Financial Administration Act, R.S.A. 2000, ch. F-12.

Governor in Council Education Act Regulations, N.S. Reg. 74/97.

Hospital Act, R.S.B.C. 1996, ch. 200.

Hospitals Act, R.S.N.S. 1989, ch. 208.

Income and Employment Supports Act, S.A. 2003, ch. I-0.5.

Income Support Recovery Act, R.S.A. 2000, ch. I-1.

Independent Schools Act, R.S.B.C. 1996, ch. 216.

Institute of Technology Act, R.S.B.C. 1996, ch. 225.

Loi canadienne sur la santé, R.L.C. 1985, ch. C-6.

Loi de 1996 sur l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario, L.O. 1996, ch. 12.

Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire, L.O. 2000, ch. 36.

Loi d'exécution du budget 1995, L.C. 1995, c. 17, telle que modifiée par la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.C. 1996, ch. 11, art. 46.1 et 53.

Loi sur Investissement Canada, L.R.C. 1985, ch. 28, 1er supp.

Loi sur l'aide à l'emploi et au revenu, C.P.L.M., ch. E98.

Loi sur l'assistance sociale, L.R.T.N.O. 1988, ch. S-11.

Loi sur l'assistance sociale, L.R.Y. 1986, ch. 161.

Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23. [chapitre non officiel n° E-5.6]

Loi sur l'assurance-santé, L.R.O. 1990, ch. H.6.

Loi sur l'éducation, L.R.O. 1990, ch. E.2.

Loi sur le Régime de pensions du Canada, R.L.C. 1985, ch. C-8.

Loi sur le soutien du revenu, l'assistance-emploi et la solidarité sociale, S.Q. 1998, ch. 36-A.; L.R.Q., ch. S-32.001.

Loi sur les établissements de bienfaisance, L.R.O. 1990, ch. C.9.

Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos, L.R.O. 1990, ch. H.13.

Loi sur les hôpitaux privés, L.R.O. 1990, ch. P.24.

Loi sur les hôpitaux publics, L.R.O. 1990, ch. P.40.

Loi sur les maisons de soins infirmiers, L.R.O. 1990, ch. N.7.

Loi sur les sociétés en nom collectif, L.R.O 1990, ch. P.5.

Loi sur Ontario au travail, 1997, L.O. 1997, ch. 25, tableau A.

Nursing Homes Act, R.S.A. 2000, ch. N.7.

Open Learning Agency Act, R.S.B.C. 1996, ch. 341.

Private Career Colleges Regulation Act, S.N.S. 1998, ch. 23.

Regional Health Authorities Act, R.S.A. 2000, ch. R-10.

Royal Roads University Act, R.S.B.C. 1996, ch. 409.

Saskatchewan Assistance Act, R.S.S. 1978, ch. S-8.

School Act, R.S.B.C. 1996, ch. 412.

Social Assistance Act, R.S.N.L. 1990, ch. S-17.

Social Assistance Act, R.S.N.S. 1989, ch. 432.

Social Development Act, R.S.A. 2000, ch. S-12.

University Act, R.S.B.C. 1996, ch. 468.

Universities Assistance Act, S.N.S. 1994, ch. 13.

University Foundations Act, S.N.S. 1991, ch. 8.

Causes

Adler c. *Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609; 140 D.L.R. (4e) 407.

Belgique — Mesures visant les services d'annuaire téléphonique commercial. (Plainte déposée par les États-Unis), 1997, doc. de l'OMC WT/DS80/1; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1997> (consulté le 5 mai 2003).

Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation, 18 février 1992, doc. DSA 17/R, 39A/27; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/91alcoho.wpf> (consulté le 25 novembre 2003).

Canada – Certaines mesures concernant les périodiques (Plainte déposée par les États-Unis) 1997, doc. de l'OMC WT/DS31/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 10 février 2003).

Canada – Certaines mesures concernant les périodiques (*Plainte déposée par les États-Unis*), 1997, doc. de l'OMC WT/DS31/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 10 février 2003).

Canada – Certaines mesures affectant l'industrie de l'automobile (*Plainte déposée par le Japon et les Communautés européennes*), 2000, doc. de l'OMC WT/DS139, 142/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998> (consulté le 10 février 2003).

Canada – Certaines mesures affectant l'industrie de l'automobile (*Plainte déposée par le Japon et les Communautés européennes*), 2000, doc. de l'OMC WT/DS139, 142/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998> (consulté le 10 février 2003).

Chaoulli c. *Québec* (Procureur général), [2002] R.J.Q. 1205 (C.A.), autorisation d'en appeler à la C.S.C. accordée.

Commission des Communautés européennes c. *La République hellénique*, cause 147/86, ECR 19881637.

Communautés européennes – Classement tarifaire de certains matériels informatiques (*Plainte déposée par les États-Unis*), 1998, doc. de l'OMC WT/DS62, 67, 68/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 25 novembre 2003).

Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones) (Plainte déposée par les États-Unis et le Canada), 1998, doc. de l'OMC WT/DS26, 48/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 27 mai 2003).

Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (Plainte déposée par l'Équateur et al.), 1997, doc. de l'OMC WT/DS27/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 8 mars 2003).

Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (Plainte déposée par l'Équateur et al.), 1997, doc. de l'OMC WT/DS27/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 8 mars 2003).

Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (Plainte déposée par le Canada), 2001, doc. de l'OMC WT/DS135/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998> (consulté le 4 juin 2003).

Corée – Taxes sur les boissons alcooliques (Plainte déposée par les Communautés européennes et les États-Unis), 1998, doc. de l'OMC WT/DS75, 84/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1999> (consulté le 5 mai 2004).

Corée – Mesures affectant les importations de viande de boeuf fraiche, réfrigérée et congelée (Plainte déposée par les États-Unis et l'Australie), 2001, doc. de l'OMC WT/DS161, 169/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1999> (consulté le 8 juin 2003).

Dale c. *Manitoba* (1997), 147 D.L.R. (4^{e}) 605 (C.A. Man.).

Eldridge c. *Colombie Britannique* (1997), 151 D.L.R. (4^{e}) 577 (C.S.C.).

États-Unis – L'article 337 de la loi douanière de 1930 (Plainte déposée par les Communautés européennes), 1989, doc. du GATT L/6439, 36^{e} Supp. B.I.S.D., 1990, p. 393; sur le site de l'OMC : <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/gt47ds_f.htm> (consulté le 4 mai 2004).

États-Unis – Mesures affectant les boissons alcooliques et les boissons à base de malt (Plainte déposée par le Canada), 1992, DS23/R, 39/S/206, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/91alcohm.wpf> (consulté le 25 novembre 2003).

États-Unis – Loi pour la liberté et la solidarité démocratique à Cuba (Plainte déposée par les Communautés européennes), 1996, doc. de l'OMC WT/DS38/6; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 5 mai 2003).

États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules (Plainte déposée par le Venezuela et le Brésil), 1996, doc. de l'OMC WT/DS2, 4/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1995> (consulté le 2 juin 2003).

États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes (Plainte déposée par l'Inde et al.), 1998, doc. de l'OMC WT/DS58/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 3 juin 2003).

États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur (Plainte déposée par les Communautés européennes), 2000, doc. de l'OMC WT/DS152/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1998> (consulté le 3 juin 2003).

États-Unis – Mesure de sauvegarde transitoire appliquée aux fils de coton peignés en provenance du Pakistan (Plainte déposée par le Pakistan), 2001, doc. de l'OMC WT/DS192/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2000> (consulté le 3 juin 2003).

États-Unis – Enquête de la Commission du commerce international dans l'affaire concernant certains bois d'œuvre résineux en provenance du Canada (Plainte déposée par le Canada), 2003, doc. de l'OMC WT/DS277/2; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2003> (consulté le 5 mai 2003).

États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris (Plainte déposée par Antigua et Barbuda), 2003, doc. de l'OMC WT/DS285/Add.1; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2003> (consulté le 5 mai 2003).

GATT, Report of the Working Party on *Border Tax Adjustments*, doc. du GATT L/3464, BISD 18S/97, 1970.

Home Orderly Services Ltd. c. *Manitoba* (1987), 49 Man. R. (2d) 246 (C.A.).

Japon – Mesures affectant les services de distribution (Plainte déposée par les États-Unis), 1996, doc. de l'OMC WT/DS45/Add.1; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1996> (consulté le 3 juin 2003).

Japon – Taxes sur les boissons alcooliques (Plainte déposée par les Communautés européennes, le Canada et les États-Unis), 1996, doc. de l'OMC WT/DS8, 10, 11/AB/R, Rapport de l'Organe d'appel; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#1995> (consulté le 3 juin 2003).

Mexique – Mesures affectant les services de télécommunication (Plainte déposée par les États-Unis), 2004, doc. de l'OMC WT/DS204/R, Rapport du Groupe spécial; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2000> (consulté le 24 avril 2004).

Nicaragua – Mesures affectant les importations en provenance du Honduras et de la Colombie (Plainte déposée par le Honduras), 2000, doc. de l'OMC WT/DS201/1; sur le site de l'OMC :

<www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2000> (consulté le 5 mai 2003).

O.E.C.T.A. c. *Ontario (Procureur général)*, [2001] 1 R.C.S. 470.

Public School Boards' Assn. (Alberta) c. *Alberta (Procureur général)*, [2000] 2 R.C.S. 409.

Sprire Freezers Ltd. c. *La Reine* (2001), 196 D.L.R. (4e) 210 (C.S.C.).

Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes (Plainte déposée par les États-Unis), 1990, doc. du GATT DS10/R 37e supp. B.I.S.D., 37e supp., 1991, p. 200; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/gt47ds_f.htm> (consulté le 4 mai 2004).

Turquie – Certaines procédures d'importation touchant les fruits frais (Plainte déposée par l'Équateur), 2002, doc. de l'OMC WT/DS237/4; sur le site de l'OMC : <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm#2001> (consulté le 5 mai 2003).

Traités

Convention de Vienne sur les droit des traités, 1969, 1155 R.T.N.U. 331 (entré en vigueur en 1980).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, 993 R.T.N.U. 3 (entré en vigueur le 19 mai 1976).